



Oslo

Kommunerevisjonen

2022

**Plan- og bygningsetatens
arbeid med
ulovlighetsoppfølging**

Rapport 5

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Bruk av utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Oppsummering av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet.
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi i hjemmetjenesten
Rapport 16/2021	Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021	Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 18/2021	Ruters ruteplanlegging

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging*. Undersøkelsen har også omfattet en oppfølgingsundersøkelse av Kommunerevisjonens rapport 9/2019 *Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter*. Den rapporteres i egen sak til kontrollutvalget.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 31. august 2021 (sak 58) og tilhører området samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraft, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

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

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Inger-Johanne Kramer, førsterevisor Adrian Munsterhjelm og revisjonsrådgiver Ingrid Kvalø Sund, med sistnevnte som prosjektleder. Inger-Johanne Kramer var prosjektleder i sluttfasen. Seniorrådgiver Stig Eliassen har også bistått i prosjektet.

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

10. juni 2022

Hilde Ludt (sign.)
avdelingsdirektør

Adrian Munsterhjelm (sign.)
førsterevisor

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
2. Tilsynsstrategi og årsrapportering	11
2.1 Revisjonskriterier	11
2.2 Faktabeskrivelse	11
2.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	13
3. Tilsyn i byggesaker	14
3.1 Tilsyn	14
3.2 Ansvarsrett	19
4. Oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak	24
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Faktabeskrivelse	24
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	34
5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	37
5.1 Konklusjoner.....	37
5.2 Anbefalinger	39
6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse.....	40
6.1 Byrådsavdeling for byutvikling.....	40
6.2 Plan- og bygningsetaten	40
Referanser	45
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	47
Vedlegg 2 Metode.....	57
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling	67
Vedlegg 4 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten	68

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesak var tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten hadde rutiner og praksis som kunne bidra til at ulovligheter i og utenfor byggesak ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Samtidig var det flere svakheter og mangler ved etatens ulovlighetsoppfølging. Det gjaldt blant annet styringsinformasjon på tilsynsområdet, arbeidet med fratakelse av ansvarsrett og etatens dokumentasjon på at ulovligheter hadde opphørt. Det var også lange opphold i saksbehandlingen. Etatens praksis medførte og ga risiko for at ulovlige forhold ble opprettholdt over tid. Videre var det høy risiko for at ansvarlige foretak i byggesaker beholdt ansvarsretten til tross for at vilkårene for dette ikke var oppfylt.

Sammendrag

Kommunerevisjonen har undersøkt om Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesak var tilfredsstillende. Undersøkelsen inkluderte også oppfølging av rapport 9/2019 *Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter*. Den rapporteres i egen sak til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonens hovedproblemstilling har vært:

- Er Plan- og bygningsetatens ulovlighetsoppfølging i og utenfor byggesak tilfredsstillende?

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra plan- og bygningsloven, forarbeider til loven og byggesaksforskriften.

Undersøkelsen bygger på intervjuer med enhetsledere og saksbehandlere, maskinell tekstgraving i dokumentasjon av tilsynsaktivitet og dokumentgjennomgang, herunder 90 tilfeldig utvalgte enkeltsaker. Dataene er i hovedsak innhentet i perioden november 2021 til mars 2022.

Tekstgravningen ble gjennomført i dokumentasjon på tilsynsaktivitet utarbeidet i perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021. Gjennomgangen av enkeltsakene omfatter saker der det hadde blitt tilført dokumenter i perioden 1. oktober 2020 til 18. november 2021.

Sentrale vurderinger

Tilsynsstrategi og årsrapportering

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet en strategi og handlingsplan for etatens tilsynsvirksomhet som samlet sett var i tråd med kravene i byggesaksforskriften.

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet årlige rapporter om etatens tilsynsvirksomhet som presenterte hvordan aktiviteten hadde vært i forhold til strategien. Det inkluderte tilsyn med kvalifikasjoner og produkter, antall gjennomførte tilsyn, prioriteringer, tilsynstemaer og samarbeidet med andre aktører. Manglende evaluering av tilsynsvirksomheten som sådan, herunder av måloppnåelse og eventuelle

forbedringspotensial kunne imidlertid redusere rapportens nytte og bidrag til etatens videre utvikling av etatens tilsynsstrategi.

Tilsyn i byggesaker

Plan- og bygningsetaten hadde avdekket brudd på plan- og bygningslovgivningen gjennom tilsynsaktiviteten. Etaten hadde ført tilsyn med at tiltak ble gjennomført i samsvar med gitte tillatelser og at ansvarlig foretak var kvalifisert.

Det er ikke åpenbart hva som er den beste måten å beregne en indikator for omfanget av tilsyn. Dersom Plan- og bygningsetatens definisjon av tilsyn legges til grunn synes imidlertid etatens omfang av tilsyn å være lavt, sett i lys av at plan- og bygningslovens forarbeider omtaler et måltall på tilsyn i 10 prosent av byggesakene som «ikke videre ambisiøst». Etatens definisjon omfattet imidlertid ikke alle etatens aktiviteter i situasjoner der loven krevde tilsyn. Et begrenset omfang av tilsyn gir blant annet risiko for at tiltak som ikke er i tråd med regelverket ikke blir oppdaget og utbedret. Kommunerevisjonen merker seg at etatens måltall for tilsyn var satt ut fra kapasitetshensyn.

Etatens rutiner og beskrevne praksis la til rette for tilstrekkelig kompetanse i saksbehandlingen og tilsynsaktiviteten. Rutiner og skjema var kjent blant saksbehandlere.

Organisering av saksbehandlingen la videre til rette for arbeidsdeling og kvalitetssikring. Tilsvarende gjaldt i stor grad for tilsynsaktiviteten.

Ansvarsrett

Plan- og bygningsetatens praksis når det gjaldt fratakelse av ansvarsrett i byggesaker var samlet sett ikke tilfredsstillende. Etaten hadde fattet enkelte vedtak om fratakelse av ansvarsrett. Det var imidlertid høy risiko for at ansvarlige foretak beholdt ansvarsretten til tross for at vilkårene for dette ikke var oppfylt.

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet rutiner som i noen grad la til rette for at foretak kunne bli fratatt ansvarsrett ut fra kravene i plan- og bygningsloven. Etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med kunne bidra til risikobaserte og målrettede tilsyn med foretak. Det var imidlertid en svakhet at etatens erfaringer med foretaket ikke systematisk ble registrert der foretaket trakk ansvarserklæringen, eller tiltakshaveren engasjerte et nytt foretak etter at etaten hadde varslet fratakelse av ansvarsretten.

Videre var det en svakhet at det ikke var utarbeidet rutiner eller annen veiledning for hva som skulle inngå i vurderingen av overtreders alvorlighet, særlig formildende hensyn eller om foretaket fylte kravene til pålitelighet og dugelighet. Dette ga risiko for manglende likebehandling.

Oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak

Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner og retningslinjer la til rette for at overtredelser av plan- og bygningslovgivningen, som ikke var av mindre betydning, kunne bli fulgt opp. Etatens rutiner og praksis la videre til rette for at etaten vurderte og, om nødvendig, iverksatte sanksjoner i tråd med regelverket.

Plan- og bygningssetaten fulgte opp gitte pålegg og ulovligheter gjennom både det etaten definerte som tilsyn og annen aktivitet, for eksempel ved dokumentgjennomgang eller besiktigelse/befaring. Etaten registrerte ikke disse aktivitetene som tilsyn. I henhold til plan- og bygningsloven kan tilsyn gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Kommunerevisjonen kan ikke utelukke at enkelte av etatens øvrige aktiviteter, etter en konkret vurdering, vil kunne betegnes som tilsyn etter plan- og bygningslovgivningen. Vi viser i den forbindelse til at formålet med tilsyn i slike tilfelle er å undersøke om gitte pålegg er etterkommet og om det omvarslede forholdet er ulovlig, samt om det skal iverksettes ulovlighetsoppfølging.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Plan- og bygningssetaten hadde tilstrekkelig styringsinformasjon til å vurdere om etatens praksis var i tråd med Plan- og bygningslovens krav om tilsyn:

- Etaten hadde ikke tilstrekkelig oversikt over om etatens aktiviteter tilfredstilte lovens krav om tilsyn der loven krevde dette.
- Etaten hadde ikke tilstrekkelig oversikt over omfang av gjennomførte tilsyn sett opp mot etatens saksmengde.

Etatens praksis gjør at Kommunerevisjonen ikke har grunnlag for å vurdere om og i hvilken utstrekning Plan- og bygningssetaten hadde ført tilsyn når etaten hadde gitt pålegg eller var blitt oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold i tråd med kravene i plan- og bygningsloven.

Videre viser undersøkelsen flere svakheter og mangler ved etatens oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak. Etaten forventet å sende ut varsel om pålegg av hensyn til kapasitet, og det var eksempler på at varsel om pålegg først var sendt nær to år eller mer etter at etaten hadde mottatt den dokumentasjonen som lå til grunn for etatens vurdering av det ulovlige forholdet.

Det var en svakhet at flere av byggesakene hadde lange opphold i saksbehandlingen. Kommunerevisjonen mener videre det var en mangel at ikke alle *mulige ulovlige* forhold var fulgt opp i de undersøkte byggesakene. Videre var det en svakhet at også saker om konstaterte ulovligheter og forespørsler hadde flere års opphold i saksbehandlingen. Lange opphold i saksbehandlingen medførte og ga risiko for at ulovlige forhold ble opprettholdt over tid. Det var eksempler på at dette skjedde i saker som omhandlet forhold på etatens liste over prioriterte saksområder, blant annet der arealer med manglende rømningsveier ble brukt til varig opphold. Opphold i saksbehandlingen er særlig alvorlig i slike tilfeller, fordi det gir risiko for alvorlige konsekvenser for liv og helse. Vi merker oss at Plan- og bygningssetaten i april 2022 oppga at etaten nylig hadde endret praksis med sikte på å få ulovlige forhold omsøkt og rettet raskere.

Det var kontinuitet i saksbehandlingen i alle de gjennomgatte byggesakene der det var gitt varsel om pålegg, pålegg eller tvangsmulkt. Undersøkelsen indikerer imidlertid at etaten ikke alltid sikret god dokumentasjon på at konstaterte ulovlige forhold hadde opphørt før saken ble avsluttet. Etter Kommunerevisjonens vurdering er dette særlig alvorlig i saker som handler om ulovlig bruksendring og utleie av arealer som ikke er godkjent for varig opphold.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Plan- og bygningsetaten å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre

- at tilsynsvirksomheten er i samsvar med plan- og bygningsloven, herunder klart definerer hvilke aktiviteter som inngår i tilsyn og omfang av tilsyn.
- at foretak fratas ansvarsrett der det er relevant.
- tilfredsstillende oppfølging, god kontinuitet og god dokumentasjon i saksbehandlingen.
- likebehandling av saker om ansvarsrett og unnlatt oppfølging.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for byutvikling å følge opp at Plan- og bygningsetaten gjennomfører anbefalte tiltak.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Uttalelsene er sammenfattet og vurdert i kapittel 6, og gjengitt i sin helhet i vedlegg 3 og 4. Både byråden og etaten varslet relevante tiltak til rapportens anbefalinger.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Plan- og bygningsloven pålegger kommunen en plikt til å forfølge ulovlige forhold. Kommunene er også pålagt å føre tilsyn med at regelverket overholdes og skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Plan- og bygningsloven definerer ikke begrepet tilsyn, men begrepet er i juridisk teori definert som en formålsstyrt virksomhet som tar sikte på å avklare om aktørene overholder plan- og bygningslovgivningen.¹

I Kommunerevisjonens rapport 9/2019 *Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter* fremkom det at etaten prioriterte oppfølging av de presumtivt mest alvorlige ulovlighets sakene, blant annet av hensyn til kapasitet. Bystyret behandlet rapporten i møtet 29. januar 2020 (sak 9) og stilte spørsmål ved at stedlige tilsyn ikke i større grad ble benyttet til å opplyse tips i saker.

I 2020 satte Plan- og bygningsetaten i gang et toårig ulovlighetsprosjekt for å bygge ned restansen på over 1 400 ulovlighets saker som lå i etatens portefølje. Ifølge etatens årsberetning for 2021 var ambisjonen at ulovlighetsporteføljen skulle være på færre enn 950 saker ved utgangen av 2021. Ved årsslutt var det 1 072 saker i porteføljen. Dette viser at oppfølging av ulovlige forhold fremdeles er en vesentlig oppgave for etaten.

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvaret for oppfølging av lovens krav om dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører i byggesaken. Dette innebærer en risiko for ulovligheter som gjør tilsyn i pågående byggesaker og oppfølging nødvendig.

I forarbeidene til Plan- og bygningsloven fra 2008 er det uttalt en forventning om at kommunene skal ha en tett oppfølging av byggetiltakene. Ifølge Direktoratet for byggkvalitet er en hovedutfordring med dagens ordning at kommunene fører for lite tilsyn.² Konsekvensen av dette er blant annet at byggfeil avdekkes for sent, og at useriøse foretak får fortsette i bygge- og anleggsbransjen. Kontrollutvalget og Kommunerevisjonen har også mottatt henvendelser hvor det reises spørsmål ved oppfølgingen av påstander om ulovligheter.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært at det avdekkes eventuelle mangler og svakheter ved Plan- og bygningsetatens oppfølging av ulovlige forhold, og at det gjøres et bidrag til forbedring av etatens praksis på området. Undersøkelsen skal bidra med informasjon om dette til kontrollutvalget og bystyret.

Forvaltningsrevisjonens hovedproblemstilling har vært:

- Er Plan- og bygningsetatens ulovlighetsoppfølging i og utenfor byggesak tilfredsstillende?

¹ Oslo Economics (14. januar 2022) *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven/Rapport nr. 2022-07*

² Se forrige fotnote

Undersøkelsen omfatter også en oppfølging av Kommunerevisjonens rapport 9/2019 *Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter*. I den forbindelse har vi undersøkt om Plan- og bygningsetaten og byråden for byutvikling har iverksatt varslede tiltak. Oppfølgingen rapporteres som en egen sak til kontrollutvalget.

1.3 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har avgrenset undersøkelsen til å gjelde saker der det var registrert nye dokumenter i perioden 1. oktober 2020 til 18. november 2021. Vi har ikke etterprøvd etatens skjønnsutøvelse i enkeltsaker.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger, og presenteres i kapitlene 2–4. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra plan- og bygningsloven, forarbeider til loven og byggesaksforskriften. Grunnlaget for utledningen av revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på intervjuer med enhetsledere og saksbehandlere, maskinell tekstgraving i dokumentasjon på tilsynsaktivitet og dokumentgjennomgang, herunder 90 tilfeldig utvalgte enkeltsaker. Dataene er i hovedsak innhentet i perioden november 2021 til mars 2022.

Tekstgravingen ble gjennomført i dokumentasjon på tilsynsaktivitet utarbeidet i perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021. Gjennomgangen av enkeltsakene omfatter saker der det hadde blitt tilført dokumenter i perioden 1. oktober 2020 til 18. november 2021.

En mer utfyllende redegjørelse av de ulike elementene i metoden er beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenteres og vurderes Plan- og bygningsetatens tilsynsstrategi og årsrapportering. I kapittel 3 undersøker og vurderer vi etatens tilsynspraksis i byggesaker. I kapittel 4 beskriver vi om og hvordan gitte pålegg og konstaterte ulovligheter ble fulgt opp av etaten. Kapittel 5 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 6 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. De mottatte uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 3 og vedlegg 4.

2. Tilsynsstrategi og årsrapportering

Et effektivt tilsyn er avhengig av at kommunen planlegger og organiserer tilsynet. Byggesaksforskriften pålegger kommunen å utarbeide en strategi for tilsynet, eksempelvis ved å utarbeide en årlig tilsynsstrategi med målsettinger og strategier for organisering og gjennomføring av tilsyn. I dette kapitlet presenterer vi noen av kravene til innhold i tilsynsstrategien slik de er beskrevet i byggesaksforskriftens kapittel 15, før vi presenterer og vurderer Plan- og bygningsetatens tilsynsstrategi, medfølgende handlingsplan og årsrapportering.

2.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal utarbeide en strategi for etatens tilsynsvirksomhet i samsvar med kravene i byggesaksforskriftens kapittel 15.
- Etaten skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

2.2 Faktabeskrivelse

2.2.1 Tilsynsstrategi

I henhold til byggesaksforskriftens kapittel 15 skulle tilsynsstrategien blant annet ta stilling til målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet, organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering. Videre skulle strategien si noe om utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skulle kommunen legge vekt på om foretak hadde sentral godkjenning. I perioden 2020–2022 skulle etaten også inkludere følgende som prioriterte tilsynsområder:

- at krav til kvalifikasjoner var oppfylt i tiltaket
- at krav til produktdokumentasjon av byggevarer var oppfylt

I Plan- og bygningsetatens *Strategi for tilsyn og ulovlighetsarbeid 2020–2022* fremgikk det at tilsynsaktiviteten skulle bygge opp under etatens visjon og blant annet målene om å tilrettelegge for økt boligbygging med bedre og sikrere bygg, sikre blågrønne omgivelser og være en effektiv virksomhet. Videre fremgikk det at etaten ønsket å gjennomføre tilsyn tidlig i byggeprosjektene, være synlige og ha god dialog med bransjen og innbyggerne.

Strategien pekte videre på at prioriterte sakstyper inkluderte skole, barnehage, sykehjem og omsorgsprosjekter samt boligprosjekter (spesielt i småhusområder), farlige forhold, uverdige boforhold, miljøkriminalitet, arbeidslivskriminalitet, publikumsbygg og idrettshaller. Prioriterte tilsynstema var definert til å gjelde samsvar med tillatelse, brannsikkerhet, produktdokumentasjon, konstruksjonssikkerhet, overvann, blågrønne kvaliteter og kvalifikasjoner i foretak.

Strategien inneholdt ingen eksplisitt omtale av finansiering, kompetansebehov, organisering, ressursbruk eller rutiner for tilsyn. Ifølge etaten var finansieringen regulert av Oslo kommunes forskrift om gebyrer for plan- og bygningsetatens tjenester.³

³ FOR-2021-05-19-2207

Strategien var vedlagt en handlingsplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Planene for 2019–2021 fulgte tilsynsstrategien og ga blant annet føringer for hvilken type saker som skulle velges ut innenfor de ulike prioriterte tilsynstemaene. Videre var det redegjort for antall årsverk som var satt av til formålet. Handlingsplanene for 2020 og 2021 beskrev de ulike avdelingenes ansvarsområder innenfor tilsyn og hvem som var ansvarlig for ulike interne prosjekter/områder. Handlingsplanene omhandlet arbeidet med rutiner på området og definerte et mål om 420 tilsyn i 2019 og 2020. I 2021 var måltallet 440 tilsyn. Dette innebar i alle årene 4 tilsyn i måneden per medarbeider. Ifølge enhetsleder i Teknisk fagavdeling ble måltallet for tilsyn satt ut fra kapasitetshensyn. Etaten påpekte også at ikke alle tiltak var «tilsynsverdige».

Handlingsplanene omhandlet ressurser og kompetanse, og det var blant annet redegjort for planlagt kompetanseheving. I handlingsplanene for 2020 og 2021 var det redegjort for den samlede faglige kompetansen i tilsynsenheten. Ifølge etaten ble det utarbeidet en kompetanse- og bemanningsplan som ifølge etaten lå i avdelingenes virksomhetsplaner. Handlingsplanene inneholdt også henvisninger til ulike samarbeid med andre virksomheter, herunder Brann- og redningsetaten og A-krimsentret.

2.2.2 Rapport om tilsynsvirksomheten

Plan- og bygningsetatens årlige rapport over tilsynsvirksomheten var inkludert i etatens årsberetning. I årsberetningen for 2021 fremgikk det at etatens toårige ulovlighetsprosjekt (startet opp i 2020) hadde resultert i 328 færre ulovlighetssaker i porteføljen. Videre hadde produksjonen av varsler og pålegg vært opprettholdt. Etatens strandsoneprosjekt var omtalt, og det fremgikk blant annet at etaten hadde 37 ulovlighetssaker på hytteøyene. Ifølge årsberetningen gjennomførte etaten 474 tilsyn i 2021 (måltall på 440). Etaten utførte byggeplasstilsyn av hensyn til synlighet og gjennomførte tilsyn med produkter og dokumentasjon knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold. Kvalifikasjoner, overvannshåndtering og brannprosjektering var nevnt som andre tilsynstema.

I årsberetningen for 2020 fremgikk det at etaten hadde prioritert å gjennomføre tilsyn på byggeplasser for å være synlige og økt innsatsen mot useriøse foretak. Deltakelse i A-krimssamarbeidet ble trukket frem, og ifølge årsberetningen gjennomførte etaten nærmere 450 tilsyn (mål om 420) i 2020 (deriblant med kvalifikasjoner innenfor fagområdet brann i tiltaksklasse 3, og tilsyn med overvannshåndtering). På grunn av pandemien hadde etaten hatt flere tilsyn med produkter og dokumentasjon knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold. Status for oppfølging av ulovligheter på hytteøyene og i strandsoneprojektet var omtalt, i tillegg til restanseutvikling.

I årsberetningen for 2019 skrev etaten at den hadde prioritert å gjennomføre tilsyn på byggeplasser for å prioritere saker med fare for liv, helse, miljø og sikkerhet. Videre fremgikk det at tilsynene skulle virke forebyggende og bidra til økt synlighet. Også i 2019 ble samarbeidet med A-krim trukket frem. Årsberetningen pekte på at etaten hadde gjennomført 431 tilsyn i 2019 (mål om 420), der tilsyn med kvalifikasjoner og produktdokumentasjon var prioriterte tilsynsområder.

Etatens evaluering av tilsynsvirksomheten som sådan, herunder av måloppnåelse og eventuelle forbedringspotensial, fremgikk ikke av noen av årsrapportene.

2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet en strategi og handlingsplan for etatens tilsynsvirksomhet som samlet sett var i tråd med kravene i byggesaksforskriften.

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet årlige rapporter om etatens tilsynsvirksomhet som presenterte hvordan aktiviteten hadde vært i forhold til strategien. Det inkluderte tilsyn med kvalifikasjoner og produkter, antall gjennomførte tilsyn, prioriteringer, tilsynstemaer og samarbeidet med andre aktører. Manglende evaluering av tilsynsvirksomheten som sådan, herunder av måloppnåelse og eventuelle forbedringspotensial kunne imidlertid redusere rapportens nytte og bidrag til etatens videre utvikling av etatens tilsynsstrategi.

3. Tilsyn i byggesaker

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi hvordan Plan- og bygningsetatens tilsynsaktivitet var organisert og ble gjennomført. Videre presenterer og vurderer vi Plan- og bygningsetatens rutiner og praksis når det gjaldt tilsyn med ansvarlige foretak og fratakelse av ansvarsrett i byggesaker.

Plan- og bygningsetaten skal føre tilsyn etter gitte pålegg, eller den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Dette er omtalt i kapittel 4.

3.1 Tilsyn

3.1.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal i byggesaker føre tilsyn i et slikt omfang at brudd på plan- og bygningslovgivningen kan avdekkes. Etaten skal blant annet føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.
- Plan- og bygningsetaten må sikre tilstrekkelig kompetanse i saksbehandlingen og bør ha rutiner som legger til rette for likebehandling, arbeidsdeling og kvalitetssikring.

3.1.2 Faktabeskrivelse

Plan- og bygningsetatens tilsynsaktivitet var definert og begrenset til byggesaker hvor det var krav om søknad og ansvarlige foretak. Hoveddelen av tilsynsaktivitetene og ulovlighetsoppfølgingen ble utført av Teknisk fagavdeling. Kvalifikasjonstilsyn ble utført både av enhet for byggetilsyn i Teknisk fagavdeling og Avdeling for byggeprosjekter. Ulovligheter som var til hinder for vedtak i byggesaken, ble fulgt opp av byggesaksbehandler.

Teknisk fagavdeling besto blant annet av to enheter med ansvar for henholdsvis indre og ytre by. Enhetene hadde ansvar for tilsyn og ulovlighetsoppfølging innenfor sine områder. Medarbeiderne jobbet på tvers av enhetene ut fra kapasitet og hvilken kompetanse den enkelte oppgave krevde.

Tilsynsenheten i Teknisk fagavdeling gjennomførte hovedsakelig tilsyn i pågående byggesaker, rettet mot ansvarsrett og etterlevelse av krav i teknisk forskrift. Tilsyn krevde ikke en konkret mistanke om et ulovlig forhold, og majoriteten av tilsynene ble gjennomført som stikkprøvekontroll.

Enhetslederen tok hensyn til sakers prioritet og medarbeideres kompetanse og kapasitet i fordelingen av saker. Ifølge en saksbehandler i Teknisk fagavdeling hadde de fleste medarbeiderne som drev med tilsyn, teknisk kompetanse. En annen saksbehandler pekte på at enheten for tilsyn besto av relativt få medarbeidere, og at alle kjente hverandres kompetanse.

I de tilfellene avdelingens medarbeidere var ute på en eiendom i forbindelse med en ulovlighet utenfor byggesak, ble dette følge enhetslederen betegnet som besiktelse eller befarung.

a) Gjennomføring av tilsyn

Etaten oppga at en medarbeider i Teknisk fagavdeling tok ut en liste over alle byggesaker der det var søkt om eller gitt igangsettingstillatelse, ferdigattest eller brukstillatelse én gang i uka, og at denne dannet grunnlaget for utvelgelse av saker til tilsyn.

Medarbeideren kom med forslag til fordeling som ble godkjent av enhetsleder i etatens saks- og arkivsystem. Eventuelle senere endringer, for eksempel i tilsynsteam, skulle ifølge etaten sendes som notat i saken og godkjennes av enhetsleder i etatens saks- og arkivsystem. Ifølge etaten kunne ingen endre dokumentene etter godkjenningen. Etaten påpekte videre at ordningen sikret sporbarhet.

Enheten kunne også beslutte å gjennomføre tilsyn etter at Avdeling for byggeprosjekter hadde meldt opp saker hvor de mente det var aktuelt med tilsyn. Videre kunne tilsyn være aktuelt når Teknisk fagavdeling mottok melding om mulige ulovligheter som krevde umiddelbar håndtering, for eksempel fra Kundesenteret, henvendelser på vakttelefonen eller fra andre etater.

Informanter i Teknisk fagavdeling opplyste at de alltid skulle være to på tilsyn, der den ene hadde lederfunksjon, mens den andre hadde makkerfunksjon. For å bidra til likebehandling, erfaringsdeling og for å forbygge korrupsjon gikk de ulike rollene på rundgang, og teamsammensetningen ble rullert. Tilsynsrapportene skulle ifølge saksbehandleren først godkjennes av makker, før den gikk videre til lederen. Det skulle skrives tilsynsrapport fra alle tilsyn som til slutt ble sendt på godkjenning til enhetsleder. Foruten rutinebrev om innkalling til tilsyn, utsatte frister m.m. ble alle brev i forbindelse med tilsynet godkjent av leder før utsendelse.

b) Vurdering av behovet for tilsyn

Avdeling for byggeprosjekter besto av syv enheter, der to var inndelt etter fagområder mens de resterende fem var geografisk inndelt.

Flere informanter oppga at saksbehandlerne i avdelingen skulle vurdere behovet for tilsyn i den enkelte byggesak, og eventuelt melde behovet for tilsyn til Teknisk fagavdeling. Enhetslederen vi snakket med i Avdeling for byggeprosjekter oppga at det var han som avgjorde om saker skulle meldes opp. Enhetslederen pekte på at det var flere forhold som kunne føre til at avdelingen meldte opp saker til tilsyn, eksempelvis om det ansvarlige foretaket hadde hatt mye avvik tidligere. Enhetslederen hadde i noen tilfeller meldt opp saker til tilsyn selv om saksbehandler ikke hadde bedt om dette. På spørsmål om omfang oppga enhetslederen at enheten trolig meldte opp en «håndfull» saker i året, og pekte på at det blant annet skyldtes lite kapasitet og stor saksmengde i enheten. Plan- og bygningssetatens egen oversikt viste at Avdeling for byggeprosjekter hadde meldt opp totalt 153 saker til tilsyn i 2020 og 2021. Teknisk fagavdeling hadde avvist 60 av disse tilsynene.

Saksbehandleren i Avdeling for byggeprosjekter oppga at saksbehandlerne skulle sjekke de aktuelle foretakene opp mot Brønnøysundregistrene og etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med. Denne beskrivelsen var i tråd med etatens brukerveileder for kontroll av foretak ved behandlingen av førstegangssøknad. I henhold til etatens skriftlige rutiner skulle denne kontrollen også utføres i forbindelse med søknad om endring, igangsettingstillatelse, midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

I henhold til rutinen *Oppmelding til tilsyn – Vurdere og konkludere oppmelding* skulle saksbehandleren blant annet kontrollere om søknaden manglet ansvarsretter eller om det var feil med erklæringene. Saksbehandleren skulle videre vurdere om saken berørte prioriterte sakstyper eller tema for å avgjøre behovet for tilsyn. De prioriterte sakstypene i rutinen var lik de prioriterte sakstypene og tilsynstemaene listet opp i tilsynsstrategien. På spørsmål om hvilke områder som skulle ha prioritet i gjennomføringen av tilsyn, oppga saksbehandlerne de samme områdene som i listen i tilsynsstrategien.

Etaten hadde utarbeidet et eget skjema til bruk ved oppmelding av saker til tilsyn. I skjemaet skulle det blant annet angis hvilket foretak som var aktuelt, status på foretaket i etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med, og dato for når oppmelding av tilsyn var avklart med enhetslederen.

Etaten hadde også egne rutiner for når tilsyn med kvalifikasjoner skulle vurderes. Listen over kriterier inkluderte blant annet nyregistrerte firmaer, oppføring i etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med, omfattende bruk av underleverandører og tilfeller der foretaket hadde krysset av for delvis sentral godkjenning. Ifølge rutinebeskrivelsen skulle saksbehandler vurdere behovet for tilsyn i dialog med leder. I henhold til rutinen *Oppmelding til tilsyn – Vurdere og konkludere oppmelding* skulle saksbehandler i Teknisk fagavdeling vurdere om byggesaksbehandlerens vurdering av behovet for tilsyn var tilfredsstillende.

Ifølge saksbehandler i Teknisk fagavdeling skulle alle nyansatte få opplæring i etatens kvalitetsstyringssystem. Alle rutiner var tilgjengelige i kvalitetsstyringssystemet, men saksbehandler pekte på at systemet ikke alltid var like enkelt å finne frem i.

c) Plan- og bygningsetatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med

Plan- og bygningsetaten hadde en oversikt der resultatene fra alle tilsyn med foretak med ansvarsrett i byggesaker ble registrert. Oversikten ble utarbeidet og vedlikeholdt av Teknisk fagavdeling og hadde en trafikklysmoell der foretak fikk farge ut fra resultatene av gjennomførte tilsyn. Ifølge saksbehandler for tilsyn var det antall varsler, advarsler og sanksjoner som avgjorde hvilken farge foretaket fikk. Når byggesaksbehandler opprettet ny sak og førte inn ansvarlig foretak ble fargen synlig i det elektroniske systemet. Ifølge saksbehandler i Avdeling for byggeprosjekter tilsa gul farge at tilsyn skulle vurderes, mens rød farge var knyttet til fratakelse av ansvarsrett og tilsa at saksbehandler skulle vurdere tilsyn og uavhengig kontroll.

Uavhengig kontroll er hjemlet i Plan- og bygningslovgivningen og innebærer at tiltakshaver må kontrahere et ansvarlig kontrollerende foretak til å kontrollere nærmere angitte forhold, eksempelvis at det er gjennomført kvalitetssikring av byggearbeidene, at prosjekteringen av tiltaket oppfyller kravene i byggteknisk forskrift og at byggearbeidene er utført i henhold til tegninger og arbeidsbeskrivelser. Det kontrollerende foretaket skal være uavhengig av foretaket som utfører det arbeidet som skal kontrolleres, og dette skal bekreftes i erklæringen om ansvarsrett for kontrollører.

Byggesaksbehandleren mente oversikten var viktig med tanke på å avdekke foretak som gjentatte ganger brøt med vilkårene for å kunne erklære ansvarsrett. Saksbehandleren understreket imidlertid at det alltid ble foretatt en konkret vurdering av om foretaket kunne ta ansvar på det området det var erklært ansvar for i den aktuelle byggesaken.

Dersom saksbehandler konkluderte med at foretaket kunne påta seg ansvar, skulle erklæringen aksepteres uavhengig av farge i oversikten. Ifølge saksbehandleren var det hyppigere bruk av uavhengig kontroll i saker der foretak registrert i etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med, hadde erklært ansvarsrett, eksempelvis i saker der det ble søkt om dispensasjon.

Kommunerevisjonen hentet inn etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med for perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021. I denne perioden var det 874 oppføringer av foretak i etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med (samme foretak kunne føres opp flere ganger). 64 oppføringer var farget rosa, noe som tilsa at det hadde blitt gitt større avvik i forbindelse med fagområder eller medført advarsel i tilsyn. 44 oppføringer var merket røde, noe som tilsa at tilsyn hadde medført tilbaketrekking av ansvarsrett eller større avvik med potensielt umiddelbar fare innenfor fagområdet.

I perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021 gjennomførte Plan- og bygningsetaten tilsyn i forbindelse med 721 ulike saker (dokumenttilsyn og fysisk tilsyn), som resulterte i 899 filer med dokumentasjon på tilsynsaktivitet. 54 av tilsynene i perioden var ført med et foretak registrert som rosa, og 26 av tilsynene var ført med foretak registrert som røde. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om foretakene fikk tildelt farge basert på tilsynet, eller om tilsynet ble gjennomført som følge av fargen i oversikten.

d) Deling av informasjon på tvers i forbindelse med tilsyn

Ifølge saksbehandler for tilsyn i Teknisk fagavdeling skulle de aktuelle byggesaksbehandlerne alltid varsles om tilsyn og bli bedt om å avvente videre behandling av saken. Saksbehandler i Avdeling for byggeprosjekter erfarte at Teknisk fagavdeling orienterte før de reiste ut på tilsyn. Saksbehandleren i Avdeling for byggeprosjekter hadde erfart at dokumenttilsyn i noen tilfeller ble gjennomført uten at byggesaksbehandleren var informert, og at saksbehandleren først oppdaget dette når vedkommende gikk inn på saken i etatens arkiv- og saksbehandlingssystem. Tilsynet kunne da ha pågått i flere måneder. Denne saksbehandleren mente det i tilsynssaker var et forbedringspotensial når det gjaldt informasjonsutveksling mellom Teknisk fagavdeling og Avdeling for byggesaker, blant annet om resultatene fra gjennomførte dokumenttilsyn. Saksbehandleren i Teknisk fagavdeling oppga at det var tett samarbeid mellom de to avdelingene. Saksbehandleren på byggesaken ble for eksempel kontaktet i forkant av tilsyn for å avklare om det var noe spesielt Avdeling for byggeprosjekter ønsket fokus på i tilsynet.

e) Kommunerevisjonens gjennomgang av utførte tilsyn

Det er ikke åpenbart hva som er den beste måten man kan beregne en indikator for omfanget av tilsyn på. Kommunerevisjonen har på ulike måter sett nærmere på omfanget av tilsyn opp mot omfanget av byggesaker.

Omfanget av tilsyn kan illustreres ved at antall gjennomførte tilsyn måles opp mot antall aktive byggesaker. Kommunens gjennomgang viser at Plan- og bygningsetaten i perioden 1. oktober 2020 til 30. september 2021 hadde utarbeidet dokumentasjon på tilsynsaktivitet (dokument og fysisk) i 310 saker. I samme periode var det 12 470 aktive byggesaker i etatens portefølje. Dette tilsvarer tilsyn i 2,5 prosent av de aktive byggesakene. Det er usikkerhet knyttet til estimatet blant annet ved at vi har tatt

utgangspunkt i når dokumentasjonen ble utarbeidet, og ikke når tilsynene ble gjennomført.

Omfanget av tilsynsaktiviteten kan også illustreres ved at man ser antall gjennomførte tilsyn opp mot antall nye byggesaker i perioden. Plan- og bygningsetaten oppga å ha mottatt 12 212 nye byggesaker i 2020 og 2021. I samme periode oppga etaten å ha gjennomført 924 tilsyn. Dette innebærer at antall tilsyn som var gjennomført, tilsvarte 7,6 prosent av antall nye byggesaker.

Kommunerevisjonen gjennomførte tekstgraving i 899 filer med dokumentasjon på tilsynsaktivitet som var utarbeidet i perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021. Dokumentasjonen var fordelt på 721 saker.

For å kontrollere dokumentasjonen på tilsynsaktivitet opp mot de prioriterte sakstypene i tilsynsstrategien, gjennomførte Kommunerevisjonen tekstgraving og stikkordsøk i dokumentasjonen. Tekstgravingen viser at majoriteten av tilsynene gjaldt oppføring av nytt bygg, dernest bruksendring. Det ble ført tilsyn med flest eneboliger og blokk/bygård/terrassehus, men også noen alderssykehjem, barnehage/park/fritidshjem, idrettshall/treningssenter/bad, skole/høgskole og sykehus. Ordsøk i tilsynsdokumentasjonen viste blant annet at 398 filer handlet om brann, 102 om produktdokumentasjon, 96 om overvann, 57 om konstruksjonssikkerhet, 37 om kvalifikasjoner og 23 om trær.

Ved tekstgraving undersøkte Kommunerevisjonen videre hva som var bakgrunnen for tilsynene. Tekstgravingen viste at bakgrunnsfeltet var fylt ut i 817 av filene som var utarbeidet som dokumentasjon på tilsynsaktivitet. I tillegg var det 82 tilfeller der tekstgravingen ikke klarte å hente ut bakgrunnsfelt. Manuell gjennomgang viser at det ikke var fylt ut bakgrunnsfelt i disse filene. I de 817 tilfellene der bakgrunn for tilsynet var dokumentert, så vi blant annet at Plan- og bygningsetaten gjennomførte tilsyn på bakgrunn av søknad om ferdigattest, midlertidig brukstillatelse eller igangsettingstillatelse i 429 av tilfellene. Videre viste analysen at stikkprøvebasert tilsyn med forvaltning, drift og vedlikehold (fdv-dokumentasjon) i sum var utløsende for 196 tilsyn. Klage eller bekymringsmelding fra innbyggere var oppgitt 21 ganger, mens bekymringsmelding fra Brann- og redningsetaten var oppgitt som bakgrunn i 2 tilsyn i perioden. Innholdet i tilsynene varierte, men tilsyn med prosjektering der oppfyllelse av krav til brannsikkerhet skulle vurderes, ble eksplisitt oppgitt som bakgrunn i 35 tilfeller.

Kommunerevisjonen gjennomførte også tekstgraving i vurderingsfeltene i dokumentasjonen på tilsynsaktivitet. 281 av disse lot seg ikke analysere maskinelt. Manuell gjennomgang av alle vurderingsfeltene viste at det ikke ble avdekket avvik i 155 av de resterende 618 filene som var utarbeidet som dokumentasjon på tilsynsaktivitet. Det tilsa at Plan- og bygningsetaten avdekket avvik i et flertall av tilsynene de gjennomførte. Etaten påpekte at mange av avvikene de fant, var små og ikke gjaldt alvorlige forhold.

Som det fremkommer av kapittel 4, oppga etaten at gitte pålegg og varsler om ulovligheter ble fulgt opp gjennom både det etaten definerte som tilsyn, og gjennom annen aktivitet, for eksempel ved dokumentgjennomgang eller besiktigelse/befaring.

f) Nye opplysninger om utførte tilsyn i forbindelse med rapport til uttalelse

I forbindelse med rapport til uttalelse oppga etaten at den gjennomførte 832 tilsyn i 2021, inkludert tilsyn med avfallshåndtering og «varsel om pålegg» i ulovlighetssaker. Etaten gjorde i uttalelsen ikke rede for hvilken tilsynsaktivitet varsel om pålegg var en konsekvens av.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde avdekket brudd på plan- og bygningslovgivningen gjennom tilsynsaktiviteten. Etaten hadde ført tilsyn med at tiltak ble gjennomført i samsvar med gitte tillatelser og at ansvarlig foretak var kvalifisert.

Det er ikke åpenbart hva som er den beste måten å beregne en indikator for omfanget av tilsyn på. Dersom Plan- og bygningsetatens opprinnelige definisjon av tilsyn legges til grunn, synes imidlertid etatens omfang av tilsyn å være lavt sett i lys av at plan- og bygningslovens forarbeider omtaler et måltall på tilsyn i 10 prosent av byggesakene som «ikke videre ambisiøst». Etatens definisjon omfattet imidlertid ikke alle etatens aktiviteter i situasjoner der loven krevde tilsyn (mer om dette i kapittel 4.3). Et begrenset omfang av tilsyn gir blant annet risiko for at tiltak som ikke er i tråd med regelverket ikke blir oppdaget og utbedret. Kommunerevisjonen merker seg at etaten i forbindelse med rapport til uttalelse Opplyste om antall varsel om pålegg som var gitt, og regnet også dette med i antall gjennomførte tilsyn. Kommunerevisjonen merker seg videre at etatens måltall for tilsyn var satt ut fra kapasitetshensyn.

Etatens rutiner og beskrevne praksis la til rette for tilstrekkelig kompetanse i saksbehandlingen og tilsynsaktiviteten. Rutiner og skjema var kjent blant saksbehandlere.

Organisering av saksbehandlingen la videre til rette for arbeidsdeling og kvalitetssikring. Tilsvarende gjaldt i stor grad for tilsynsaktiviteten.

Det var positivt at etaten hadde utarbeidet en oversikt over foretak det var ført tilsyn med, og rutiner for bruk av denne som kunne legges til rette for mer risikobaserte tilsyn.

3.2 Ansvarsrett

3.2.1 Revisjonskriterier

- Når det ikke foreligger særlig formildende hensyn skal Plan- og bygningsetaten treffe vedtak om å frata foretaket ansvarsrett
 - ved alvorlige overtredelser av bestemmelser i eller tillatelser gitt i medhold av plan- og bygningslovgivningen
 - dersom foretaket ikke fyller kravene til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet
- Plan- og bygningsetatens vurdering og beslutning om ikke å frata foretaket ansvarsrett bør dokumenteres.

3.2.2 Faktabeskrivelse

Som nevnt ovenfor ble kvalifikasjonstilsyn utført både av enhet for byggetilsyn i Teknisk fagavdeling og Avdeling for byggeprosjekter, og ulovligheter som var til hinder for vedtak i byggesaken, ble fulgt opp av byggesaksbehandler. Vedtak om fratakelse av ansvarsrett ble fattet den avdelingen som hadde gjennomført tilsynet. I saker der foretak det var ført tilsyn med, trakk ansvarserklæringen etter å ha mottatt varsel om

fratakelse eller tiltakshaveren engasjerte et nytt foretak, ble erfaringene med foretaket ifølge enhetslederen i Avdeling for byggeprosjekter ikke notert og videreformidlet til Teknisk fagavdeling.

Etaten hadde rutine for tilsyn med kvalifikasjoner. Ansvarsrett skulle fratras ved manglende kvalifikasjoner, og saksbehandleren skulle vurdere stoppordre innenfor foretakets ansvarsområde dersom tiltaket var påbegynt. Videre skulle saksbehandleren varsle i andre pågående byggesaker der foretaket hadde ansvarsrett, og det var en veiledning i hvordan disse sakene kunne søkes opp. Direktoratet for byggkvalitet skulle i henhold til etatens skriftlige rutine motta kopi av vedtaket om fratakelse av ansvarsretten.

Som det fremkommer i delkapittel 3.1.2 b), hadde etaten også rutiner knyttet til vurderingen av ansvarsrett. Disse ga imidlertid ingen veiledning for vurderingen av om det i saken forelå alvorlige overtredelser av plan- og bygningslovgivningen, særlig formildende hensyn eller om foretaket fylte kravene til pålitelighet og dugelighet.

Byggesaksbehandleren erfarte at Plan- og bygningsetaten sjelden fratok foretak ansvarsrett, og enhetslederen uttrykte at etaten i for liten grad benyttet denne muligheten. Ifølge en av saksbehandlerne i Teknisk fagavdeling hadde etaten ikke ressurser eller kapasitet til å frata alle foretak ansvarsretten når uregelmessigheter som kunne medføre fratakelse av ansvarsrett, ble oppdaget. Ifølge etaten ville det imidlertid i mange tilfeller være formålstjenlig å kreve uavhengig kontroll. Ressursene ble brukt på de mest alvorlige sakene, det vil si de foretakene som det på grunn av feilene som var gjort, var helt nødvendig å utelukke fra å kunne erklære ansvar i byggesaker.

Dersom foretak hadde erklært ansvar i flere byggesaker, innebar regelverket ifølge etaten at fratakelse av ansvarsrett måtte vurderes og eventuelt varsles i hver av byggesakene før et eventuelt vedtak. Etaten kunne ikke frata et foretak ansvarsrett basert på avvik som var oppdaget ved tilsyn med foretaket i andre byggesaker, ei heller om fratakelsen bygget på samme grunnlag. Eksempelvis ville etatens konklusjon om manglende kvalifikasjoner i én byggesak ikke begrunne fratakelse av ansvarsrett i andre saker, selv om foretaket erklærte ansvar på det samme området og la ved den samme dokumentasjonen på kvalifikasjoner. I tillegg kunne et eventuelt vedtak om fratakelse påklages. Enhetsleder i Avdeling for byggeprosjekter mente at erfaringene med hvor tidkrevende disse prosessene var, nok hadde medført at terskelen for varsling om fratakelse av ansvarsrett var blitt høyere hos saksbehandlerne.

Enhetslederen i Teknisk fagavdeling anså fratakelse av ansvarsrett som et lite hensiktsmessig virkemiddel for å få orden på byggesaken. Dersom etaten avdekket avvik, hadde etaten mulighet til å holde tilbake tillatelser eller ferdigattest i påvente av at avvikene ble rettet. Eksempelvis fulgte det av plan- og bygningsloven at brukstillatelse bare kunne gis dersom det gjensto mindre vesentlig arbeid og kommunen fant det ubetenkelig. Ifølge enhetslederen var dette et mer hensiktsmessig virkemiddel, og enhetslederen viste til at dette normalt medførte at avvik ble rettet.

Enhetslederen i Avdeling for byggeprosjekter oppga at etaten ikke hadde hjemmel til å tilbakeholde tillatelser eller ferdigattest på bakgrunn av pågående tilsyn. Igangsettingstillatelser ble imidlertid gitt på vilkår om at ansvarserklæringer var på

plass før arbeidene startet. Fordi prosessen knyttet til fratakelse av ansvarsrett tok lang tid, kunne byggeprosjektet ha kommet langt på vei innen prosessen med fratakelse av ansvarsrett var avsluttet. Dette gjaldt særlig i saker der vedtaket ble påklaget.

Etaten erfarte at foretak trakk ansvarserklæringen etter å ha mottatt varsel om fratakelse. Etaten oppga at den i slike tilfelle kunne ilegge overtredelsesgebyr, men at regelverket for dette var komplisert og krevde klare bevis på at det var skjedd avvik. Ofte ble det aktuelle foretaket avvirket etter at det var gitt varsel om fratakelse. Videre hendte det at tiltakshaver skiftet foretak. Ifølge enhetslederen i Avdeling for byggeprosjekter hadde etaten hjemmel til å forfølge foretak selv om de trakk ansvarserklæringen etter å ha mottatt varsel om fratakelse av ansvarsrett. Enhetslederen husket imidlertid ingen saker der dette var gjort.

a) Kommunerevisjonens gjennomgang av utvalgte saker om ansvarsrett

Etaten oppga at det i 2020 var sendt 14 varsel om fratakelse av ansvarsrett, mens det var fattet 6 vedtak om fratakelse. Tilsvarende tall for 2021 var henholdsvis 42 og 5. Etaten opplyste at tallene for 2021 omfattet flere saker med samme foretak.

For å undersøke praksis for fratakelse av ansvarsrett har Kommunerevisjonen gjennomgått åtte tilfeldig utvalgte byggesaker knyttet til fratakelse av ansvarsrett. Kriteriene for utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

Samlet sett var det sendt varsel om fratakelse av ansvarsrett til elleve foretak i de åtte byggesakene. Varslene fordelte seg på årene 2017–2020. Etaten hadde fattet vedtak om fratakelse av ansvarsrett for syv av de elleve foretakene. Etatens vurdering fremgikk av alle syv vedtakene som alle skulle sendes i kopi til Direktoratet for byggkvalitet. Det var imidlertid ikke dokumentert om etaten hadde vurdert om det forelå særlig formildende hensyn i noen av de aktuelle sakene.

Vår gjennomgang av enkeltsaker viste at etaten i alle de elleve tilfellene der det ble sendt varsel om fratakelse av ansvarsrett, hadde gjennomført tilsyn eller befaringsforkant av varselet. Det var eksempel på at befaringsforkant var utført etter mottatt tips i saken. Manglende kvalifikasjoner for ansvarsrett var tema for ti av elleve foretak i sakene vi gjennomgikk. I tre av de ti sakene var varselet/vedtaket om fratakelse også begrunnet i manglende pålitelighet. I den siste saken forelå det alvorlig overtredelse av plan- og bygningslovgivingen.

I de fire tilfellene etaten besluttet å ikke frata foretaket ansvarsretten var dette i én av sakene begrunnet med at ny dokumentasjon viste at foretaket var kvalifisert. I en annen sak var det ikke dokumentert hvordan etaten hadde fulgt opp varselet, og ut fra foretakets redegjørelse så saken ut til å omfatte totalt 27 byggesaker som var under behandling i etaten. I den tredje saken trakk foretaket erklæringen etter å ha mottatt varsel om fratakelse, og et annet foretak erklærte senere ansvar på det aktuelle området. I den fjerde saken ble tilsynet avsluttet da det var gitt ferdigattest i saken. Etaten hadde i denne saken sendt varsel om å frata ansvarsrett i februar 2021. I varselet fremgikk det at etaten hadde gjennomført tilsyn med foretakets kvalifikasjoner i to andre byggesaker, og at etaten vurderte at foretaket ikke hadde de nødvendige kvalifikasjoner for å erklære ansvarsrett i den aktuelle tiltaksklassen. Det ble gitt ferdigattest i august 2021. Foretaket ble en uke senere orientert om at tilsynet med kvalifikasjoner for ansvarsrett var avsluttet. Etaten begrunnet dette med at ferdigattest var gitt, og

bemerket at innsendt dokumentasjon på kvalifikasjoner og relevant erfaring ikke var gjennomgått.

Ved vår gjennomgang av enkeltsaker så vi i fire av åtte saker at spørsmålet om fratakelse av foretakets ansvarsrett samtidig ble eller tidligere var behandlet i andre byggesaker. Eksempelvis var varselet om fratakelse av ansvarsrett i én sak foranlediget av at det var avdekket manglende kvalifikasjoner ved tilsyn i to andre byggesaker der foretaket hadde erklært samme ansvarsrett. Som nevnt under delkapittel 3.2.3 oppga byggesaksbehandleren at det alltid ble foretatt en konkret vurdering av om foretaket kunne ta ansvar på det aktuelle området. Ved gjennomgangen av enkeltsaker så vi eksempler på at foretak ble fratatt ansvarsrett på ett område, men beholdt ansvarsretten på andre områder.

Ved vår gjennomgang av enkeltsaker så vi eksempel på at etaten ved fratakelse av ansvarsrett grunnet manglende kvalifikasjoner orienterte om at etaten vurderte å følge opp en tidligere sak fra 2012, hvor foretaket fortsatt måtte søke kommunen om ansvarsrett. Bakgrunnen var at det var avdekket at vedkommende hadde fremlagt ugyldige kursbevis og dermed misvisende informasjon overfor kommunen. Kommunerevisjonen har imidlertid ikke foretatt nærmere undersøkelser av om og eventuelt hvordan dette ble fulgt opp.

b) Statsforvalterens avgjørelse i klagesaker om ansvarsrett

Ifølge enhetslederen i Teknisk fagavdeling hadde Statsforvalteren ved noen anledninger opphevet Plan- og bygningsetatens vedtak om fratakelse av ansvarsrett. Ansvaret for å følge opp sakene fra Statsforvalteren var lagt til én person i Teknisk fagavdeling og vedkommende orienterte om avgjørelsene internt på e-post og i møter. Tilsynssakene var imidlertid ofte lite sammenlignbare og det varierte derfor i hvilken grad Statsforvalterens avgjørelse fikk betydning utover den konkrete saken. Ifølge enhetslederen trakk etaten likevel lærdom ut av hver enkelt sak, for eksempel tilstrebet de nå å begrunne vedtakene bedre.

c) Kommunerevisjonens gjennomgang av klagesaker om ansvarsrett

Fire av de syv vedtakene vi gikk igjennom, var påklaget, og tre ble oversendt til Fylkesmannen. I to av de tre sakene forelå Fylkesmannens avgjørelse omtrent seks måneder etter at vedtaket var truffet, mens det i den tredje saken gikk omtrent åtte måneder.

Tre av fire klager i sakene vi gjennomgikk, var oversendt Fylkesmannen. To av de tre vedtakene ble opphevet av Fylkesmannen og sendt tilbake til kommunen for ny behandling. I én av sakene var begrunnelsen at Plan- og bygningsetaten ikke i tilstrekkelig grad hadde dokumentert at foretaket ikke hadde de nødvendige kvalifikasjonene, og at vedtaket derfor bygget på feil faktum. Foretaket hadde vist til at Direktoratet for byggkvalitet kunne bekrefte at foretaket hadde sentral godkjenning for de aktuelle ansvarsområdene, men etaten hadde ikke undersøkt dette nærmere. Fylkesmannens undersøkelse viste at foretaket hadde sentral godkjenning for de aktuelle ansvarsområdene på tidspunktet for behandling av klagen. Fylkesmannen bemerket at det måtte gå tydelig frem av saksbehandlingen dersom kommunen mente at Direktoratet for byggkvalitet sine faglige vurderinger ikke kunne legges til grunn i saken. I den andre saken kunne Fylkesmannen etter en samlet vurdering ikke se at kommunen i tilstrekkelig grad hadde begrunnet hvorvidt vilkårene for fratakelse av ansvarsrett var oppfylt.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetatens praksis når det gjaldt fratakelse av ansvarsrett i byggesaker var samlet sett ikke tilfredsstillende. Etaten hadde fattet enkelte vedtak om fratakelse av ansvarsrett. Det var imidlertid høy risiko for at ansvarlige foretak beholdt ansvarsretten til tross for at vilkårene for dette ikke var oppfylt.

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet rutiner som i noen grad la til rette for at foretak kunne bli fratatt ansvarsrett ut fra kravene i plan- og bygningsloven. Etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med, kunne bidra til risikobaserte og målrettede tilsyn med foretak. Det var imidlertid en svakhet at etatens erfaringer med foretaket ikke systematisk ble registrert der foretaket trakk ansvarserklæringen, eller tiltakshaveren engasjerte et nytt foretak etter at etaten hadde varslet fratakelse av ansvarsretten.

Videre var det en svakhet at det ikke var utarbeidet rutiner eller annen veiledning for hva som skulle inngå i vurderingen av overtredelsers alvorlighet, særlig formildende hensyn eller om foretaket fylte kravene til pålitelighet og dugelighet. Dette ga risiko for manglende likebehandling.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om etatens praksis var hensiktsmessig når det gjaldt fratakelse av ansvarsrett i saker der foretak var involvert i flere byggesaker samtidig, og ansvarsrett var erklært på samme grunnlag. Kommunerevisjonen bemerker at dersom etaten finner det nødvendig, kan ansvarsretten umiddelbart settes ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

Det var ikke dokumentert om plan- og bygningsetaten hadde vurdert om det forelå særlig formildende hensyn i noen av sakene vi gjennomgikk. Etatens beslutning om å ikke frata foretaket ansvarsretten var begrunnet i de aktuelle sakene vi gjennomgikk.

4. Oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi om og hvordan gitte pålegg, konstaterte ulovligheter og alvorlige forhold ble fulgt opp av Plan- og bygningsetaten i undersøkelsesperioden, herunder om etaten vurderte og eventuelt ga pålegg, tvangsmulkt, forelegg og overtredelsesgebyr ved konstaterte ulovligheter.

4.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal føre tilsyn dersom etaten har gitt pålegg, eller den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.
- Plan- og bygningsetaten skal følge opp overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det innebærer blant annet at etaten skal vurdere og eventuelt gi eller ilegge den ansvarlige
 - pålegg om retting av ulovlige forhold, opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet, eller stansing av arbeid innen en nærmere fastsatt frist
 - tvangsmulkt som løper fra fristen for å gjennomføre gitte pålegg er overskredet
 - forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud
 - overtredelsesgebyr
- Plan- og bygningsetaten kan beslutte å ikke følge opp overtredelser av mindre betydning. Etatens beslutning og vurderinger i den forbindelse bør dokumenteres.
- Plan- og bygningsetaten må sikre tilstrekkelig kompetanse i saksbehandlingen, og bør ha rutiner som legger til rette for likebehandling, arbeidsdeling og kvalitetssikring.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Tilsyn og oppfølging av overtredelser

Plan- og bygningsetaten ble i all hovedsak oppmerksom på mulige ulovlige forhold gjennom tips og varsler. Alle skriftlige tips og varsler som kom inn til etatens postmottak, ble registrert av etatens dokumentsender før de ble fordelt videre.

Dersom meldingen handlet om alvorlige forhold eller fremsto akutt, sendte dokumentsenderet saken rett til leder i Teknisk fagavdeling. I henhold til *Regler for kategorisering av tiltak* var farlige forhold sikringssaker med fare for liv og helse og farlige boforhold. Alvorlige forhold var større markasaker, saker i strandsonen, saker som handlet om store reklameseil, appartementshotell, hyblifisering, forsamlingslokaler, store bruksendringer eller saker som berørte mange.

Teknisk fagavdeling hadde ansvaret for å følge opp mulige og konstaterte ulovligheter utenfor byggesak. Ifølge enhetslederen i Teknisk fagavdeling handlet de fleste sakene med mulige ulovligheter som etaten håndterte, om det etaten klassifiserte som søknadspliktige forhold, for eksempel brakker, påbygg/tilbygg, store terrengendringer og mindre bruksendringer.

Dersom meldingen om en mulig ulovlighet handlet om en eiendom med en pågående byggesak, ble denne registrert inn på den aktuelle byggesaken og skulle følges opp av saksbehandleren i Avdeling for byggeprosjekter.

Alle meldinger om mulige ulovligheter som ikke ble håndtert av Avdeling for byggeprosjekter eller sendt rett til Teknisk fagavdeling ble i første omgang behandlet av Kundesenteret.

I henhold til etatens rutine var hovedregelen at de eldste sakene skulle fordeles først, med mindre det kunne være hensiktsmessig å flytte saken frem i køen fordi det for eksempel ville bidra til effektivisering, eller fordi saken bidro til etablering av sosial, teknisk og blågrønn infrastruktur. Videre viste rutinen til bystyrets budsjettvedtak fra 2011 og hvilke sakstyper bystyret ønsket prioritert (skole, barnehage, sykehjem, saker som skal hindre særlig fare for helse, miljø og sikkerhet etc.) som årsak til å flytte saker frem i køen. Muligheten til å flytte saker frem i køen av hensyn til disse prinsippene opplyste også flere saksbehandlere om.

Avdeling for byggeprosjekter kunne følge opp mulige ulovlige forhold på flere måter: ansvarlig søker ble bedt om å redegjøre for forholdet, etaten gjennomførte et tilsyn med eventuelle påfølgende sanksjoner, eller saken ble meldt som en ulovlighetssak til Teknisk fagavdeling. I sistnevnte tilfelle fikk ulovlighetssaken et eget saksnummer.

Etaten oppga i forbindelse med tilbakemeldingen på revisjonskriteriene at den fulgte opp alle gitte pålegg, men ikke nødvendigvis med det etaten betegnet som et tilsyn. Oppfølgingen kunne eksempelvis være vurdering av innsendt dokumentasjon eller gjennomføring av en besiktigelse/befaring. Det var ikke krav om samme sluttrapport som ved tilsyn for denne oppfølgingen. Ifølge saksbehandler i Teknisk fagavdeling skulle det imidlertid skrives et besiktigelsesnotat, hvor for eksempel bilder skulle vedlegges. Notatet skulle i utgangspunktet ikke sendes ut, da bildene og beskrivelsen av forholdet ville inngå i eventuelle varsler og vedtak. Etaten førte en oversikt over opphørte ulovligheter og mente dette ga tilstrekkelig informasjon om at gitte pålegg og ulovligheter var fulgt opp.

I henhold til plan- og bygningsloven kan tilsyn gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Det skal skrives en sluttrapport fra hvert tilsyn, og det er i byggesaksforskriften gitt nærmere bestemmelser om rapportens innhold.⁴ Der det er relevant, skal rapporten blant annet gi opplysninger om faktiske forhold, observasjoner, fremlagt dokumentasjon og kommunens vurdering av forholdet. Ifølge forarbeidene til plan- og bygningsloven kan sluttrapporten være et meget enkelt dokument, avhengig av blant annet hvor omfattende tilsyn som utføres.

a) Opplysning av ulovligheter i og utenfor byggesak

Saksbehandler for ulovligheter i Teknisk fagavdeling opplyste at befaring/besiktigelse var et virkemiddel som ble brukt i forbindelse med ulovligheter i og utenfor byggesak.

Når det gjaldt mulige ulovligheter utenfor byggesak var det ifølge saksbehandleren ofte tilstrekkelig å undersøke forholdet ved å sammenligne innsendt dokumentasjon med historiske flyfoto, Google Street View og lignende. Derfor var det sjelden behov for fysisk befaring/besiktigelse. Enhetslederen i Avdeling for byggeprosjekter pekte også på at det var sjeldent saksbehandlere dro på besiktigelse/befaring, men oppga at

⁴ FOR-2010-03-26-488

saksbehandlerne hadde mange verktøy for å få opplyst sakene. Samtidig oppga enhetslederen å ha oppfordret til å bruke besiktigelse/befaring oftere.

Når besiktigelse/befaring ble gjennomført, var det alltid to personer med, med mindre det kun var snakk om å ta noen bilder for å dokumentere for eksempel at en ulovlig bygning var fjernet. Ifølge enhetslederen i Teknisk fagavdeling var det vanlig at medarbeidere med teknisk fagkompetanse også deltok på befaring/besiktigelse i forbindelse med ulovligheter utenfor byggesak, og saksbehandler i samme avdeling pekte på at nødvendig kompetanse ble sikret ved at arkitekt eller ingeniør fra tilsynsgruppen deltok på befaring/besiktigelse.

Saksbehandler i Avdeling for byggeprosjekter pekte på at besiktigelse eller befaring som oftest ble brukt når det var bestemte forhold saksbehandler ønsket å kontrollere, for eksempel en støttemur på en eiendom. Det var hovedsakelig personer fra Teknisk fagavdeling som gjennomførte besiktelser i forbindelse med byggesaker. Ifølge saksbehandleren var det ytterst sjeldent byggesaksbehandler selv kunne prioritere å reise ut.

I perioden 1. oktober 2020 til 18. november 2021 var det aktivitet i totalt 1963 saker klassifisert som konstaterte ulovligheter eller forespørslar, som kan inneholde meldinger om mulige ulovligheter. I disse sakene har vi gjennomført søk på «befaring» og «besiktigelse» i saks-, dokument- og filtittel i aktive saker. Resultatet viser at etaten dokumenterte aktivitet knyttet til besiktigelse eller befaring i 298 av de 1963 innkomne ulovlighetssakene og forespørslene. Det utgjør 15,2 prosent av sakene. Ifølge tilsvarende ordsøk ble det også gjennomført besiktigelse/befaring i 423 av 13 395 aktive byggesaker. Det utgjør 3,2 prosent av byggesakene. Det kan være noe usikkerhet knyttet til disse estimatene. Dette er beskrevet i vedlegg 2.

4.2.2 Behandling av ulovligheter i Avdeling for byggeprosjekter

Enhetslederen fordelte saker hver uke, og oppga at han tok hensyn til sakenes kompleksitet samt medarbeidernes kompetanse, erfaring og kapasitet. Enhetslederen mente det var viktig å unngå at søkere som hadde et stort antall byggesaker, stadig fikk samme saksbehandler. Saksbehandler hadde mulighet til å ønske seg saker, og kunne til enhver tid se oversikten over ufordelte saker. Det var imidlertid enhetslederen som tok beslutningen om hvilken saksbehandler som skulle ha hvilke saker. Det tillå også leder å avgjøre hvilken prioritet saken skulle ha.

Saksbehandleren pekte på at innkomne tips eller varsler om eiendommer med pågående byggesaker kunne handle om tiltak som ikke var tema i byggesaken. Dersom saksbehandler mente forholdet skulle følges opp gjennom byggesaken, ble søkeren gjort oppmerksom på dette og gitt informasjon om muligheten til å søke om tiltaket. Dersom forholdet ikke ble omsøkt skulle det opprettes en ulovlighetssak ved at saksbehandler sendte e-post til dokumentsenderet og orienterte om forholdet. Dersom saken var tilstrekkelig opplyst gjennom saksbehandlers e-post, ble den sendt rett til Teknisk fagavdeling. I motsatt fall ble sakene sendt til Kundesenteret.

Saksbehandleren fortalte at det sjelden ble gitt varsel om pålegg, pålegg og/eller tvangsmulkt i forbindelse med oppfølging av ulovlige forhold i pågående byggesaker. Det skyldtes at etaten hadde mulighet til å holde tilbake tillatelser og ferdigattest som et insentiv til å få ansvarlig søker til å rette opp de ulovlige forholdene. Det hendte

imidlertid at etaten ga stoppordre dersom det var snakk om fare for helse, miljø og sikkerhet. Ifølge saksbehandleren ble Teknisk fagavdeling nesten alltid involvert dersom det var aktuelt med stoppordre.

Ifølge saksbehandler forsøkte avdelingen fortrinnsvis å løse byggesaken innenfor byggesakens rammer. Saksbehandleren søkte sjelden selv etter ulovligheter på eiendommen, men hadde erfart at det som regel ville være vanskelig ikke å se uoverensstemmelser. Saksbehandleren og enhetslederen ga begge uttrykk for at ulovlighet eller mulig ulovlighet i byggesak var mer tidkrevende å behandle. Ifølge saksbehandleren kunne det være i egen interesse ikke å «se» alle ulovligheter på en eiendom.

Enhetslederen informerte om at byggesaksbehandlerne i hovedsak skulle konsentrere seg om de forholdene som byggesøknaden faktisk handlet om. Dersom det var konstaterte ulovligheter på eiendommen som ikke hadde noe med omsøkt tiltak å gjøre, hadde de mulighet til å unnlate å forfølge dem dersom de var av mindre betydning. Enhetslederen pekte på at det noen ganger oppsto situasjoner der de måtte gjøre skjønnsvurderinger av hvilke ulovligheter som skulle forfølges. Enhetslederen mente det ikke var realistisk å forfølge absolutt alle ulovlige forhold utenom det omsøkte. Det var opp til enhetslederen å avgjøre om ulovlige forhold i den enkelte byggesak skulle unnlates oppfølging.

Enhetslederen i Avdeling for byggeprosjekter mente at enheten oftere burde benyttet de mulighetene som lå i regelverket, til å kreve uavhengig kontroll, i stedet for å be om redegjørelse. Ifølge enhetslederen kunne dette være mer hensiktsmessig og ressursbesparende enn å be om en redegjørelse det kunne være ressurskrevende å ta stilling til. Han pekte videre på at enheten ofte ba om uavhengig kontroll dersom det hadde vært konstaterte ulovligheter i byggesaken, men sjelden dersom det ulovlige forholdet var et tiltak som ikke krevde ansvarlig foretak.

Dersom saksbehandler i Avdeling for byggeprosjekter var usikker på noe, oppsøkte hun informasjon i etatens kvalitetsstyringssystem. Saksbehandleren var kjent med at mange mente systemet var lite brukervennlig, og pekte selv på at det hadde dårlig søkemotor. Systemet var som tidligere omtalt en del av opplæringen av nyansatte. Enhetslederen i avdeling for byggeprosjekter oppga å være ansvarlig for at saksbehandlerne fikk nødvendig opplæring, blant annet i kvalitetsstyringssystemet. Enhetslederen oppga at han utførte kvalitetskontroll med sakene i forbindelse med godkjenning av vedtaksbrev, der han blant annet gjorde en form for sjekk av underlaget. Enhetslederen oppga samtidig at han ikke hadde kapasitet til å gå inn i underlagsdokumentasjonen i alle saker, og at omfanget på kontrollen derfor varierte. Alle utgående brev i saken ble godkjent av nærmeste leder.

a) Kommunerevisjonens gjennomgang av byggesaker med ulovlige forhold

For å se på oppfølging av ulovligheter i byggesak har Kommunerevisjonen gjennomgått et utvalg på 16 byggesaker med ulovligheter. To av sakene i utvalget handlet om samme adresse og omtales derfor som én sak. Kriteriene for utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

I utvalget så vi fire eksempler på at etaten ikke hadde fulgt opp de mulige eller konstaterte ulovlige forholdene.

Den første byggesaken handlet om oppføring av ny bolig, hvor det over år kom inn flere meldinger om ulovlig hugging av trær. I 2018 pekte Avdeling for byggeprosjekter på at forholdet skulle følges opp videre av Teknisk fagavdeling og at eventuelt krav om planting av nye trær ville oversendes ansvarlig søker. Etter dette skjedde det ikke mer i saken hva gjaldt trærne, og etaten ga ferdigattest i 2021. Etaten bekreftet i april 2022 at saken i juni 2018 var oversendt til Teknisk fagavdeling, og at avdelingens vurdering av ulovligheten ikke var dokumentert. Det var imidlertid ikke opprettet ulovlighetssak.

Den andre byggesaken handlet blant annet om bruksendring og støttemur, hvor det fremkom i underlagsmaterialet som søker sendte inn, at det var etablert en ulovlig utkjøring i sving på eiendommen til søker. Etaten gjorde søker oppmerksom på forholdet, og anbefalte at vedkommende sendte inn ny utomhusplan og situasjonsplan, der avkjørsel mot nordvest og biloppstillingsplasser ikke var inkludert. Ulovligheten i seg selv ble ikke fulgt opp i denne saken eller andre saker registrert på eiendommen. Etaten oppga i april 2022 at dersom ulovligheten var vurdert som vesentlig, ville det vært naturlig å sjekke om den var utbedret i forbindelse med søknad om ferdigattest, og eventuelt melde om det ulovlige forholdet til Teknisk fagavdeling. Etaten oppga videre at den ville se nærmere på saken for å vurdere om det skulle opprettes en ulovlighetssak.

Den tredje byggesaken handlet om oppføring av garasje etter søknad i 2017. I november 2020 fikk etaten melding om at garasjen var oppført selv om det ikke var gitt igangsettingstillatelse. Utover en automatisk generert e-post der etaten minnet ansvarlig søker på å søke om igangsettingstillatelse, var det ikke dokumentert noen oppfølging i perioden frem til oktober 2021. Etaten oppga i april 2022 at saken ikke var avsluttet, men for øyeblikket lå uten saksbehandler. Etaten ville opprette en ulovlighetssak samtidig som den ville be om at tiltaket ble omsøkt på nytt.

Den fjerde byggesaken handlet om oppføring av nybygg på en allerede bebygd tomt. Etaten mottok dokumentasjon på at det var en terrasse som var mer enn 50 cm over bakken på eiendommen, noe som det ikke var opplyst om i byggesøknaden. I redegjørelsen etaten hentet inn, sa ansvarlig søker at det skyldes at eiendommen skulle vært fylt på med masser da terrassen ble bygd, som tidspunktet for redegjørelsen var fire år siden. Dette hadde ifølge eier ikke blitt gjort. Etaten fulgte ikke opp dette forholdet videre og ga ferdigattest i 2020. Plan- og bygningsetaten oppga i april 2022 at den hadde antatt at søkeren som oppgitt i redegjørelsen hadde rettet forholdet før søknad om ferdigattest. Etaten hadde ikke mottatt meldinger om ulovlighet etter at ferdigattest var gitt, og mente det da var grunn til å anta at forholdet var rettet. Etaten oppga at den ville se nærmere på saken.

Gjennomgangen av de femten byggesakene viste at sakene var opplyst gjennom redegjørelse fra eier, dokumentasjon fra tipser eller at saken var opplyst gjennom ulovlighetssaker med andre saksnummer.

På undersøkelsestidspunktet var det ulovlige forholdet rettet i tre av femten saker. I to av de tre sakene hadde etaten gitt varsel om pålegg og tvangsmulkt. I tre av de pågående sakene hadde etaten gitt varsel om pålegg og tvangsmulkt, og dette var fulgt opp videre i saksbehandlingen. Det var ikke ilagt tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr i noen av sakene i utvalget.

I utvalget var det én sak Kommunerevisjonen ønsker å trekke frem for å illustrere hvordan opphold i saker kan arte seg i saker der ulovligheter følges opp. Byggesaken handlet om oppføring av fire eneboliger, en tomannsbolig og en garasje på samme eiendom. I perioden 2011 til 2013 mottok etaten klager fra flere personer, blant annet med påstander om feil oppmålinger, mangelfull sikring av byggeplass, påstander om at ansvarlig søker ikke tok hensyn til varsler fra arbeidstilsynet, bydelsoverlege eller politi, påstander om avvik fra innsendte tegninger med vedlagte bilder som dokumentasjon, samt bekymringsmelding fra bydelen etter at den hadde vært på befaring. Forholdene ble fulgt opp ved at etaten ba om redegjørelser. Når det gjaldt sikring av byggeplass, oppga Plan- og bygningsetaten i april 2022 at det ikke hadde kommet inn ytterligere merknader vedrørende dette etter at etaten hadde anmodet om redegjørelse. Etaten mente det derfor var grunn til å anta at dette var blitt løst.

I juni 2013 dro etaten på besiktigelse på eiendommen etter en bekymringsmelding om ettervirkning av sprengningsarbeid, og senere i 2013 ble det gjennomført et tilsyn på byggeplass. Det kom også inn en melding om manglende rømningsvei på soverom i et av husene, som etaten igjen møtte med å be om redegjørelse fra søker. Senere samme år gjennomførte Brann- og redningsetaten tilsyn etter bekymringsmelding der de fant flere avvik. Brann- og redningsetaten anmodet Plan- og bygningsetaten om å gjøre eget tilsyn, men det ble ikke gjennomført. I 2015 sendte Brann- og redningsetaten brev til Plan- og bygningsetaten om at avvikene knyttet til fremkommelighet for brannbil fremdeles ikke var utbedret. Deretter skjedde det ingenting i saken før et advokatfirma i 2019 sendte etaten en henvendelse på vegne av kjøperne der de gjorde rede for flere brudd på byggenes utførelse. Plan- og bygningsetaten ga midlertidig brukstillatelse i 2013, men per 2019 var det ennå ikke søkt om ferdigattest. I desember 2019 sendte etaten varsel om pålegg om ferdigstilling av tiltaket og om tvangsmulkt til tiltakshaver. Det ble gitt utsettelse, og i mars 2020 sendte etaten et nytt varsel om tvangsmulkt. Etaten ga deretter ytterligere utsettelse på fristen for å søke ferdigattest før denne omsider ble sendt inn i oktober 2020. Siden hadde det ifølge saksdokumentene ikke skjedd mer i saken fra etatens side. Ifølge etaten var det gjennomført et stedlig tilsyn i oktober 2020, men tilsynet var ikke avsluttet per april 2022. Ifølge søk i Plan- og bygningsetatens saksinnsyn var det per 27. april 2022 ikke gitt ferdigattest.

Etaten mente saken illustrerte etatens begrensede virkemidler i saker hvor søker/tiltakshaver ikke forholder seg til det lovmessige. Etaten presiserte at saken trakk ut grunnet søker/tiltakshaver, og at det ikke var relatert til oppfølging av ulovligheter. Etaten kunne ikke gi ferdigattest før saken var innenfor rammene av det den skulle være.

4.2.3 Behandling av ulovligheter utenfor pågående byggesak

Når Kundesenteret fikk tildelt saker, fordelte lederen sakene til medarbeiderne ut fra kompetanse og kapasitet ifølge saksbehandleren som var fast stedfortreder for leder.

Saksbehandleren gjorde den første vurderingen av om meldingen handlet om et mulig ulovlig tiltak. Saksbehandleren skulle vurdere om tiltaket var søknadspliktig, og sendte som regel brev til eiendommens eier der vedkommende ble bedt om å redegjøre for forholdene. Dersom saksbehandler mente det var et ulovlig forhold basert på redegjørelsen, ble det sendt brev til eier med informasjon om søknadsplikt. I brevet ble eier informert om at saken ble satt over til Teknisk fagavdeling for videre oppfølging.

Alle brev ble godkjent av leder. Det lå skriftlig informasjon i form av retningslinjer i etatens kvalitetsstyringssystem om hvordan ulike oppgaver skulle løses. Saksbehandleren i Kundesenteret oppga at kvalitetsstyringssystemet var et fast punkt i opplæring av nyansatte.

Ifølge saksbehandlerne og enhetslederen i Teknisk fagavdeling ble brev med varsel om pålegg og tvangsmulkt sendt når saken var fordelt i Teknisk fagavdeling, med mindre saken ble unnlatt oppfølging. Det ble vanligvis gitt en frist på tre uker, og om forholdet ikke var rettet innen fristen, ble det gitt pålegg og eventuelt tvangsmulkt. Saksbehandler i Teknisk fagavdeling hadde ansvaret for å følge opp inndrivelsen av tvangsmulkten. Beskrivelsen av praksis var i tråd med rutine og arbeidsflyten i etatens kvalitetsstyringssystem.

Kundesenteret kunne også sende brev med varsel om pålegg, men ifølge saksbehandler i Kundesenteret pleide det stort sett å sende informasjon om søknadsplikt fremfor varsel om pålegg fordi Teknisk fagavdeling ikke hadde kapasitet til å følge opp varselet om pålegg så raskt som ønskelig. Saksbehandler i Kundesenteret hadde erfart at saker av mindre alvorlighetsgrad var blitt liggende lenge før de ble fordelt i Teknisk fagavdeling på grunn av mange saker og begrenset kapasitet.

Enhetsleder i Teknisk fagavdeling opplyste at sakene ikke ble fordelt før en saksbehandler hadde kapasitet til å følge den opp. Derfor ble saker liggende ufordelt en stund. Enhetslederen pekte videre på at rettsaker og mediehevninger medførte mye arbeid for medarbeidere, og at eventuelle klager til statsforvalteren bidro til lengre saksbehandlingstid

Ifølge enhetslederen var det en utfordring at saker ble liggende i bero lenge hos Teknisk fagavdeling mens Avdeling for byggeprosjekter behandlet byggesaken med søknad om å få godkjent det ulovlige forholdet. Dersom vedtak i byggesaken i tillegg ble påklaget, måtte saken stå i bero hos Teknisk fagavdeling i lang tid. Enhetslederen savnet en funksjonalitet for automatisk varsling i saksbehandlingssystemet når byggesaker som utløses av ulovlighetsaker var ferdigbehandlet. Ifølge enhetslederen var det også mange muligheter til å opprettholde ulovlige tiltak lenge ettersom eier eller tiltakshaver kunne klage eller endre på innsendt søknad, som ville medføre at ulovlighetsaken ble satt i bero. Enhetslederens erfaring var at forhold sjelden ble rettet etter første brev fra Kundesenteret, eller etter første brev fra Teknisk fagavdeling med varsel om pålegg.

Enheten for konstaterte ulovligheter i Teknisk fagavdeling hadde ukentlige møter for å diskutere ulovligheter. Her ble alle ledere i Avdeling for byggeprosjekter, Kundesenteret og Teknisk fagavdeling invitert, og saksbehandlere fra de ulike avdelingene kunne delta om de ønsket.

Saksbehandleren i Kundesenteret deltok fast på de ukentlige ulovlighetsmøtene og opplyste at ulovlighetsmøtene i all hovedsak gikk til å diskutere enkeltsaker som saksbehandler i teknisk fagavdeling eller kundesenteret hadde meldt inn på forhånd via et skjema. Saksbehandleren i kundesenteret hadde på vegne av kundesenteret meldt inn saker der man i Kundesenteret var usikker på om det forelå en ulovlighet, om det skulle sendes ut varsel om pålegg før saken ble overført til teknisk fagavdeling, eller hvordan saken skulle håndteres, for eksempel fordi den reiste problemstillinger man ikke tidligere hadde behandlet.

a) Kommunerevisjonens gjennomgang av saker med ulovlige forhold utenfor byggesak

Alle meldinger som kom inn til dokumentcenteret, fikk en klassifisering ut fra innhold. Noen saker ble klassifisert som konstaterte ulovligheter med én gang, mens andre ble klassifisert som forespørsler, før saksbehandler reklassifiserte dem dersom vedkommende mente saken handlet om en konstatert ulovlighet. Kommunerevisjonen har trukket utvalg både fra sakene klassifisert som konstaterte ulovligheter og fra sakene klassifisert som forespørsler.

Konstaterte ulovligheter

Kommunerevisjonen har gjennomgått 35 tilfeldig utvalgte saker om konstaterte ulovligheter. Kriteriene for utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

18 av sakene var pågående på undersøkelsestidspunktet. Av de resterende 17 sakene var 6 avsluttet på grunn av tillatelse i byggesak og fra bydel og 4 var unnlatt oppfølging. Vurderingene av og beslutningene om å unnlate oppfølging var dokumentert. 6 saker var avsluttet fordi etaten mente ulovligheten hadde opphørt. I 2 av de 6 var dette basert på eiers redegjørelse, mens det i 4 tilfeller var basert på innsendt bildedokumentasjon. Den siste saken var avsluttet fordi etaten kom frem til at tiltaket ikke var søknadspliktig basert på redegjørelse og befaringsrapport.

Et eksempel på en sak der etaten hadde avsluttet saken på bakgrunn av eiers redegjørelse om at det ulovlige forholdet var opphørt, handlet om ulovlig bruksendring fra næringseiendom til bolig. Etaten ga både varsel om pålegg, pålegg og tvangsmulkt for å påse at firmaet som sto ansvarlig for eiendommen, etterkom krav om at bruk av eiendommen til utleie skulle avsluttes. Etter to vedtak om tvangsmulkt besluttet etaten å kreditere den første og trekke tilbake den andre tvangsmulkten basert på at firma som leide ut, vedla dokumentasjon som viste en SMS fra en person som skrev at «de mest sannsynlig ville være ute av leiligheten i løpet av helgen».

Plan- og bygningssetaten oppga at den i utgangspunktet la eiernes redegjørelser til grunn, da etaten ikke hadde ressurser til å reise ut og kontrollere om bruken faktisk hadde opphørt i alle saker. I henhold til etatens rutiner skulle bilder sendes inn sammen med eierens redegjørelse, slik at etaten så at arealene var tomme. Ifølge etaten ble sakene bare fulgt opp videre dersom det forelå bevis for at arealene som ikke var godkjent for beboelse, likevel var bebodd. I saker hvor bruken opphørte for en periode, men så ble gjenopptatt, kunne etaten starte ny ulovlighetsoppfølging. Etaten viste til at de fleste ulovlighetssakene hadde sitt opphav i varsler fra naboer som også fulgte med på sakens utvikling.

På undersøkelsestidspunktet hadde 20 av de 35 sakene hatt opphold i saksbehandlingen på mellom 3 måneder og 5 år. Av de pågående sakene hadde 4 ventet på å få tildelt en saksbehandler i Teknisk fagavdeling i tre måneder eller mer (den eldste saken hadde ventet siden november 2020). Ytterligere én av de pågående sakene hadde ikke blitt fulgt opp etter at Kundesenteret ga utsatt frist for innsending av redegjørelse i juni 2020. Plan- og bygningssetaten påpekte at ulovlighetssaker måtte avsluttes enten med «unnlatt oppfølging» eller «ulovlighet opphørt». Mange saker hadde lav prioritet, og det kunne derfor gå lang tid før de ble behandlet.

Et eksempel på at sak med opphold i saksbehandlingen handlet om ulovlig bruk av loft til opphold, der etaten mottok et varsel i april 2017, og en puring i mars 2020. I januar 2021 sendte etaten et varsel om pålegg og tvangsmulkt. Deretter ble saken avsluttet fordi etaten fikk beskjed om at det ville bli søkt om bruksendring (men det ble ikke gjennomført i perioden frem til 18. november 2021), og fordi eier sendte inn bilder som viste at møbler var fjernet fra loftet. Etaten oppga i april 2022 at saken ble avsluttet fordi etaten hadde lagt til grunn at bruken var opphørt.

Et annet eksempel på en sak med opphold i saksbehandlingen handlet om et ulovlig svømmebasseng som ikke var fulgt opp etter brev fra etaten i 2012. Etaten mottok melding om dette i 2020 fra nabo, og sendte brev med informasjon om søknadsplikt til eier i desember 2020. Det hadde ikke skjedd noe i saken siden det. Plan- og bygningsetaten oppga i april 2022 at det var uklart hvorfor det ikke var opprettet ulovlighetssak før nabo klagde inn forholdet på nytt i 2020. Ulovlighetssaken lå per april 2022 ubehandlet hos saksbehandler grunnet lav prioritet med tanke på alvorlighet.

Et siste eksempel på en sak med opphold i saksbehandlingen ble utløst av en bekymringsmelding fra Brann- og redningsetaten i februar 2015. Først i november 2020 sendte Plan- og bygningsetaten brev til eier med informasjon om søknadsplikt. Deretter ble saken fulgt opp. Plan- og bygningsetaten kunne ikke forklare hvorfor saken var blitt liggende, men oppga at saken var gitt lav prioritet. Etaten presiserte videre at det ikke nødvendigvis var slik at saker fra Brann- og redningsetaten ble gitt høyeste prioritet.

I 22 av de 35 sakene ba etaten om redegjørelse, i 17 saker sendte den varsel om pålegg og tvangsmulkt. I 2 av de 17 sakene gikk det nær to år fra etaten mottok eierens redegjørelse, til varsel om pålegg ble sendt. Tilsvarende hadde det i én sak gått halvannet år. I ytterligere én sak hadde det gått fire år fra etaten mottok dokumentasjon og konstaterte ulovlighet til varsel om pålegg ble sendt. Videre hadde etaten i 4 andre saker krevd inn tvangsmulkt.

I alle sakene som enten var avsluttet på grunn av tillatelse i byggesak eller fordi ulovligheten hadde opphørt, hadde etaten enten brukt ett eller flere av følgende virkemidler: bedt om redegjørelse, sendt informasjon om søknadsplikt, gitt varsel om pålegg, gitt pålegg, vedtatt tvangsmulkt eller krevd inn tvangsmulkt. Plan- og bygningsetaten var på besiktigelse i 6 av de 35 sakene. 8 av sakene som hadde opphold i saksbehandlingen, handlet om bruksendring eller utleie av enheter som ikke var godkjent for varig opphold. Plan- og bygningsetaten oppga at saksbehandlingstiden i ulovlighetssaker løp samtidig med tiden det tok å behandle eventuelle søknader knyttet til de aktuelle ulovlige forholdene, og at ulovlighetssaken ble satt i bero i påvente av byggesaken. I april 2022 oppga etaten at den nylig hadde endret praksis. Dette innebar blant annet at etaten varslet opphør av bruk i påvente av søknad i stedet for å sette saken i bero. Hensikten var å få fortgang i sakene.

Saker klassifisert som forespørslar

Kommunerevisjonen har gjennomgått 20 tilfeldige utvalgte saker klassifisert som forespørslar, som handlet om mulige ulovligheter. Kriteriene for utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

Av de 20 sakene var 11 avsluttet. Syv av de avsluttede sakene handlet om tiltak som saksbehandler mente ikke var omfattet av søknadsplikt basert på eiers redegjørelse. I

ytterligere 1 sak vurderte saksbehandler at saken ikke handlet om et ulovlig forhold etter to besiktigelser. Av de resterende 3 avsluttede sakene var 1 avsluttet som følge av at det var gitt ferdigattest og 2 var besluttet unnlatt oppfølging. Vurderingene av og beslutningene om dette var dokumentert. I 3 av de resterende 9 sakene handlet forespørslene om mulige ulovligheter, som ikke var fulgt opp i undersøkelsesperioden. Den eldste saken hadde ligget siden 2016, mens den nyeste hadde ligget siden august 2021. Sakene handlet om overvannshåndtering, bygging i strandsonen og en fasadeendring.

4.2.4 Behandling av overtredelser som kunne unnlates oppfølging

I henhold til rutinen *Retningslinjer for å unnlate å forfølge enkelte overtredelser* var vilkårene for å kunne unnlate et ulovlig forhold fra oppfølging at forholdet var av mindre betydning etter en konkret helhetsvurdering. Det fremgikk videre at vurderingen i stor grad bygget på skjønn, og at vurderingen skulle bidra til nedarbeiding restanser i ulovlighetsporteføljen, medvirke til mer hensiktsmessig ressursbruk og korte ned saksbehandlingstiden i ulovlighetssaker.

Ifølge etatens rutiner kunne saker klassifisert som kategori 4 avsluttes uten oppfølging. Etatens *Regler for kategorisering av tiltak* listet opp 19 ulike tiltak som eksempler på kategori 4-saker det ikke var nødvendig å prioritere. Det gjaldt blant annet mindre tiltak i nabogrense, mindre fasadeendringer og tett eller for høyt gjerde mot vei som ikke hindret sikt. Videre presiserte rutinen at selv om en sak var av mindre betydning, var det ikke automatisk slik at den skulle unnlates oppfølging. Saksbehandler måtte selv gjøre en vurdering av om tiltaket kunne unnlates eller ikke.

Retningslinjer for å unnlate å forfølge enkelte overtredelser inneholdt en liste over saker som ikke skulle unnlates oppfølging. Det gjaldt blant annet strandsonesaker, saker i friluftsområder, markasaker, ulovligheter som handlet om helse, miljø og sikkerhet, hyblifisering eller trær. Også her ble det pekt på at det kunne være unntak. Videre inkluderte rutinen en liste med typiske saker som ikke burde unnlates oppfølging, og en liste med spørsmål saksbehandler kunne stille seg for å vurdere den konkrete saken. Denne listen inneholdt blant annet spørsmål om forholdets art og omfang, om det berørte andre, var i strid med reguleringsplan eller kunne løses bedre privatrettslig.

Enhetsleder i Teknisk fagavdeling mente at etatens rutinebeskrivelse var omstendelig og lite leservennlig. En av saksbehandlerne i avdelingen opplyste at det ikke fantes noen klare interne retningslinjer for når en sak skulle unnlates oppfølging. Saksbehandleren mente at det var høy terskel for å unnlate oppfølging fordi regelverket opplevdes som lite konkret, og fordi det var lite praksis fra Statsforvalteren på området.

Ifølge enhetslederen i Teknisk fagavdeling ville det være noen saker der det var åpenbart at forholdet skulle unnlates, mens det andre ganger ville kreve en diskusjon. Slike diskusjoner fant blant annet sted i ulovlighetsmøtene for å komme til en konklusjon. Også en av saksbehandlerne i avdelingen pekte på at begrepet «mindre betydning» ofte var diskusjonstema i avdelingen, og noe av det som ble diskutert i ulovlighetsmøtene.

Saksbehandleren i Avdeling for byggeprosjekter mente egen avdeling ikke var gode til å unnlate oppfølging når de hadde mulighet, og pekte på at også ulovligheter av mindre betydning gjerne ble fulgt opp. Saksbehandleren opplyste at enhetslederen var involvert i en eventuell beslutning om å unnlate oppfølging.

a) Kommunerevisjonens gjennomgang av saker som ble unnlatt oppfølging

For å undersøke Plan- og bygningsetatens praksis hva gjaldt å unnlate ulovlighetssaker gjennomgikk Kommunerevisjonen et tilfeldig utvalg på tolv avsluttede saker hvor etaten hadde besluttet å unnlate oppfølging. Kriteriene for utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

I alle sakene hadde saksbehandler fått redegjørelse for forholdet fra eier. Omfanget på redegjørelsen varierte fra sak til sak. I én av de tolv sakene brukte saksbehandler kun eiers redegjørelse som grunnlag for å vurdere saken. Ifølge etaten var det i én av de øvrige elleve sakene i tillegg til eierens redegjørelse benyttet flyfoto og Street View. Dette var imidlertid ikke dokumentert. Denne saken handlet om ulovlig felling av trær. I ytterligere én sak var unnlatelsen i tillegg til eierens redegjørelse også begrunnet i utsnitt fra tidligere plan og dagens situasjon. I de resterende sakene var det dokumentert at saksbehandler også hadde sett på flyfoto / Street View, vært på besiktigelse eller mottatt bildedokumentasjon av det ulovlige forholdet. Alle brevene om unnlatt oppfølging inneholdt en begrunnelse for at saken var ansett å være av mindre betydning.

I ti av de tolv tilfeldig utvalgte sakene hadde det gått mellom to og åtte år uten at etaten foretok noen form for oppfølging eller saksbehandling. I to av sakene hadde etaten sendt informasjon om søknadsplikt til eier for deretter å unnlate saken fra oppfølging henholdsvis tre og fire år senere. I to andre saker mottok etaten redegjørelse fra eier for deretter å unnlate sakene fra oppfølging etter to og tre år. I ytterligere tre saker skrev saksbehandler et internt notat om saken før den ble unnlatt oppfølging tre, fire og åtte år senere.

4.2.5 Bruk av virkemidler i forbindelse med overtredelser

I 2020 og 2021 ga Plan- og bygningsetaten ifølge egen oversikt 773 varsler om pålegg, 518 pålegg og 59 varsler om overtredelsesgebyr. Videre fattet etaten 271 vedtak om tvangsmulkt og ila 36 overtredelsesgebyr. Etaten ga ingen forelegg i perioden. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt hvordan bruken av virkemidlene var fordelt mellom byggesaker og ulovlighetssaker.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner og retningslinjer la til rette for at overtredelser av plan- og bygningslovgivningen, som ikke var av mindre betydning, kunne bli fulgt opp. Etatens rutiner og praksis la videre til rette for at etaten vurderte og, om nødvendig, iverksatte sanksjoner i tråd med regelverket.

Plan- og bygningsetaten fulgte opp gitte pålegg og ulovligheter gjennom både det etaten definerte som tilsyn og annen aktivitet, for eksempel ved dokumentgjennomgang eller besiktigelse/befaring. Etaten registrerte ikke disse aktivitetene som tilsyn. I henhold til plan- og bygningsloven kan tilsyn gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Kommunerevisjonen kan ikke utelukke at enkelte av etatens øvrige aktiviteter, etter en konkret vurdering, vil kunne betegnes som tilsyn etter plan- og bygningslovgivningen. Vi viser i den forbindelse til at formålet med tilsyn i slike tilfeller er å undersøke om gitte pålegg er etterkommet, og om det omvarslede forholdet er ulovlig, samt om det skal iverksettes ulovlighetsoppfølging.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Plan- og bygningsetaten hadde tilstrekkelig styringsinformasjon til å vurdere om etatens praksis var i tråd med Plan- og bygningslovens krav om tilsyn:

- Etaten hadde ikke tilstrekkelig oversikt over om etatens aktiviteter tilfredsstilte lovens krav om tilsyn der loven krevde dette.
- Etaten hadde ikke tilstrekkelig oversikt over omfang av gjennomførte tilsyn sett opp mot etatens saksmengde.

Etatens praksis gjør at vi ikke har grunnlag for å vurdere om og i hvilken utstrekning Plan- og bygningsetaten hadde ført tilsyn når etaten hadde gitt pålegg eller var blitt oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold i tråd med kravene i plan- og bygningsloven.

Videre viser undersøkelsen flere svakheter og mangler ved etatens oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak. Etaten forventet å sende ut varsel om pålegg av hensyn til kapasitet, og det var eksempler på at varsel om pålegg først var sendt nær to år eller mer etter at etaten hadde mottatt den dokumentasjonen som lå til grunn for etatens vurdering av det ulovlige forholdet.

Det var en svakhet at flere av byggesakene hadde lange opphold i saksbehandlingen. Kommunerevisjonen mener videre det var en mangel at ikke alle *mulige ulovlige* forhold var fulgt opp i de undersøkte byggesakene. Videre var det en svakhet at også saker om konstaterte ulovligheter og forespørslar hadde flere års opphold i saksbehandlingen. Lange opphold i saksbehandlingen medførte og ga risiko for at ulovlige forhold ble opprettholdt over tid. Det var eksempler på at dette skjedde i saker som omhandlet forhold på etatens liste over prioriterte saksområder, blant annet der arealer med manglende rømningsveier ble brukt til varig opphold. Opphold i saksbehandlingen er særlig alvorlig i slike tilfeller, fordi det gir risiko for alvorlige konsekvenser for liv og helse. Vi merker oss at Plan- og bygningsetaten i april 2022 oppga at etaten nylig hadde endret praksis med sikte på å få ulovlige forhold omsøkt raskere.

Det var kontinuitet i saksbehandlingen i alle de gjennomgåtte byggesakene der det var gitt varsel om pålegg, pålegg eller tvangsmulkt. Undersøkelsen indikerer imidlertid at etaten ikke alltid sikret god dokumentasjon på at konstaterte ulovlige forhold hadde opphørt, før saken ble avsluttet. Etter Kommunerevisjonens vurdering er dette særlig alvorlig i saker som handler om ulovlig bruksendring og utleie av arealer som ikke er godkjent for varig opphold.

Undersøkelsen kan indikere at praksis for bruk av muligheten til å unnlate oppfølging av overtredelser av mindre betydning varierte mellom ulike avdelinger i etaten. Dette kan tyde på at etatens skriftlige rutiner på området ikke var tilstrekkelig implementert. Dette kan gi risiko for manglende likebehandling av saker.

Etatens vurderinger og beslutning om å ikke følge opp overtredelser av mindre betydning, var dokumentert i sakene vi kontrollerte.

Etatens rutiner og beskrevne praksis la til rette for tilstrekkelig kompetanse i etatens behandling av saker knyttet til mulige eller konstaterte ulovligheter i og utenfor byggesak. Videre la organiseringen av saksbehandlingen til rette for arbeidsdeling og

kvalitetssikring. Gitt svakhetene og manglene omtalt ovenfor er det Kommunerevisjonens vurdering at etatens rutiner og praksis kun la delvis til rette for likebehandling.

5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesak var tilfredsstillende. Undersøkelsen inkluderte også oppfølging av rapport 9/2019 *Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter*. Den rapporteres i egen sak til kontrollutvalget.

5.1 Konklusjoner

Plan- og bygningsetaten hadde rutiner og praksis som kunne bidra til at ulovligheter i og utenfor byggesak ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Samtidig var det flere svakheter og mangler ved etatens ulovlighetsoppfølging.

5.1.1 Tilsyn

Plan- og bygningsetatens tilsynsaktivitet var definert og i hovedsak begrenset til byggesaker hvor det var krav om søknad og ansvarlige foretak.

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet en strategi og handlingsplan for etatens tilsynsvirksomhet som samlet sett var i tråd med kravene i byggesaksforskriften. Videre hadde etaten i tråd med forskriften utarbeidet årlige rapporter om etatens tilsynsvirksomhet som presenterte hvordan aktiviteten hadde vært i forhold til strategien. Manglende evaluering av tilsynsvirksomheten som sådan, herunder av måloppnåelse og eventuelle forbedringspotensial kunne imidlertid redusere rapportens nytte og bidrag til etatens videre utvikling av etatens tilsynsstrategi.

Plan- og bygningsetaten hadde avdekket brudd på plan- og bygningslovgivningen gjennom tilsynsaktiviteten. Etaten hadde i tråd med plan- og bygningsloven ført tilsyn med at tiltak ble gjennomført i samsvar med gitte tillatelser, og at ansvarlig foretak var kvalifisert.

Etatens definisjon av tilsyn omfattet ikke alle etatens aktiviteter i situasjoner der plan- og bygningsloven krevde tilsyn. Plan- og bygningsetaten fulgte opp gitte pålegg og ulovligheter gjennom både det etaten definerte som tilsyn og annen aktivitet, for eksempel ved dokumentgjennomgang eller besiktigelse/befaring. Etaten registrerte ikke disse aktivitetene som tilsyn. I henhold til plan- og bygningsloven kan tilsyn gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Kommunerevisjonen kan ikke utelukke at enkelte av etatens øvrige aktiviteter, etter en konkret vurdering, vil kunne betegnes som tilsyn etter plan- og bygningslovgivningen. Kommunerevisjonen viser i den forbindelse til at formålet med tilsyn i slike tilfelle er å undersøke om gitte pålegg er etterkommet, og om det omvarslede forholdet er ulovlig, samt om det skal iverksettes ulovlighetsoppfølging.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Plan- og bygningsetaten hadde tilstrekkelig styringsinformasjon til å vurdere om etatens praksis var i tråd med Plan- og bygningslovens krav om tilsyn:

- Etaten hadde ikke tilstrekkelig oversikt over om etatens aktiviteter tilfredsstilte lovens krav om tilsyn der loven krevde dette.
- Etaten hadde ikke tilstrekkelig oversikt over omfang av gjennomførte tilsyn sett opp mot etatens saksmengde.

Etatens praksis gjør at Kommunerevisjonen ikke kan konkludere sikkert når det gjelder om etatens tilsynsaktivitet var i tråd med Plan- og bygningslovens krav om tilsyn, blant annet når det gjelder om og i hvilken utstrekning Plan- og bygningsetaten hadde ført tilsyn når etaten hadde gitt pålegg eller var blitt oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Dersom Plan- og bygningsetatens definisjon av tilsyn legges til grunn, synes etatens omfang av tilsyn å være lavt sett i lys av at plan- og bygningslovens forarbeider omtaler et måltall på tilsyn i 10 prosent av byggesakene som «ikke videre ambisiøst». Et begrenset omfang av tilsyn gir blant annet risiko for at tiltak som ikke er i tråd med regelverket ikke blir oppdaget og utbedret. Kommunerevisjonen merker seg at etatens måltall for tilsyn var satt ut fra kapasitetshensyn.

5.1.2 Ansvarsrett

Plan- og bygningsetatens praksis når det gjaldt fratakelse av ansvarsrett i byggesaker var samlet sett ikke tilfredsstillende. Etaten hadde fattet enkelte vedtak om fratakelse av ansvarsrett. Det var imidlertid høy risiko for at ansvarlige foretak beholdt ansvarsretten til tross for at vilkårene for dette ikke var oppfylt.

Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet rutiner som i noen grad la til rette for at foretak kunne bli fratatt ansvarsrett ut fra kravene i plan- og bygningsloven. Etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med, kunne bidra til risikobaserte og målrettede tilsyn med foretak. Det var imidlertid en svakhet at etatens erfaringer med foretaket ikke systematisk ble registrert der foretaket trakk ansvarserklæringen, eller tiltakshaveren engasjerte et nytt foretak etter at etaten hadde varslet fratakelse av ansvarsretten.

Videre var det en svakhet at det ikke var utarbeidet rutiner eller annen veiledning for hva som skulle inngå i vurderingen av overtredelsers alvorlighet, særlig formildende hensyn eller om foretaket fylte kravene til pålitelighet og dugelighet. Dette ga risiko for manglende likebehandling.

5.1.3 Oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak

Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner og retningslinjer la til rette for at overtredelser av plan- og bygningslovgivningen som ikke var av mindre betydning, kunne bli fulgt opp. Etatens rutiner og praksis la videre til rette for at etaten vurderte og, om nødvendig, iverksatte sanksjoner i tråd med regelverket.

Samtidig viser undersøkelsen flere svakheter og mangler ved etatens oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak. Etaten forventet å sende ut varsel om pålegg av hensyn til kapasitet, og det var eksempler på at varsel om pålegg først var sendt nær to år eller mer etter at etaten hadde mottatt den dokumentasjonen som lå til grunn for etatens vurdering av det ulovlige forholdet.

Det var en svakhet at flere av byggesakene hadde lange opphold i saksbehandlingen. Kommunerevisjonen mener videre det var en mangel at ikke alle mulige ulovlige forhold var fulgt opp i de undersøkte byggesakene. Videre var det en mangel at også saker om konstaterte ulovligheter og forespørsler hadde flere års opphold i saksbehandlingen. Lange opphold i saksbehandlingen medførte og ga risiko for at ulovlige forhold ble opprettholdt over tid. Det var eksempler på at dette skjedde i saker som omhandlet forhold på etatens liste over prioriterte saksområder, blant annet der arealer med

manglende rømningsveier ble brukt til varig opphold. Opphold i saksbehandlingen er særlig alvorlig i slike tilfeller fordi det gir risiko for alvorlige konsekvenser for liv og helse. Kommunerevisjonen merker seg at Plan- og bygningsetaten i april 2022 oppga at etaten nylig hadde endret praksis med sikte på å få ulovlige forhold omsøkt raskere.

Det var kontinuitet i saksbehandlingen i alle de gjennomgåtte byggesakene der det var gitt varsel om pålegg, pålegg eller tvangsmulkt. Undersøkelsen indikerer imidlertid at etaten ikke alltid sikret god dokumentasjon på at konstaterte ulovlige forhold hadde opphørt før saken ble avsluttet. Etter Kommunerevisjonens vurdering er dette særlig alvorlig i saker som handler om ulovlig bruksendring og utleie av arealer som ikke er godkjent for varig opphold.

Undersøkelsen kan indikere at praksis for bruk av muligheten til å unnlate oppfølging av overtredelser av mindre betydning varierte mellom ulike avdelinger i etaten. Dette kan gi risiko for manglende likebehandling av saker.

5.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Plan- og bygningsetaten å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre

- at tilsynsvirksomheten er i samsvar med plan- og bygningsloven, herunder klart definerer hvilke aktiviteter som inngår i tilsyn og omfang av tilsyn.
- at foretak fratras ansvarsrett der det er relevant.
- tilfredsstillende oppfølging, god kontinuitet og valid dokumentasjon i saksbehandlingen.
- likebehandling av saker om ansvarsrett og unnlatt oppfølging.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for byutvikling å følge opp at Plan- og bygningsetaten gjennomfører anbefalte tiltak.

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Kommunerevisjonen sendte 15. mai 2022 rapporten til uttalelse til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. I dette kapitlet presenteres og vurderes vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

6.1 Byrådsavdeling for byutvikling

6.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden for byutvikling skriver at rapporten er et nyttig verkøy i arbeidet med å løse kommunens oppgaver. Byråden opplyser videre om at hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar og at hun ikke har noen innvendinger til metode, kilder eller data. Byråden mener at rapporten har et klart språk og god oppbygning. Byråden påpeker imidlertid at det nok er en fordel med forkunnskaper på området for å lettere forstå nyansene i rapporten.

Når det gjelder revisjonskriterier viser byråden til Plan- og bygningsetatens uttalelse til rapporten, herunder om punkt 1.1 i revisjonskriteriene, omtalt i kapittel 6.2.1. Byråden støtter videre betraktningene Plan- og bygningsetaten har til rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Byråden oppgir at ressurser til oppfølging av ulovligheter avhenger av hva kommuneøkonomien tillater og påpeker at hun jobber budjettmessig for at etaten skal få mer ressurser. Når det gjelder Kommunerevisjonens anbefaling til byråden om å følge opp at Plan- og bygningsetaten gjennomfører anbefalte tiltak, opplyser byråden at etaten allerede har igangsatt arbeid som oppfølging av forvaltningsrevisjonen og at hun vil holde seg oppdatert om etateans arbeid gjennom virksomhetsstyringen.

6.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Det kan være utfordrende å skrive presist om kompliserte og til dels tekniske teamer. Kommunerevisjonen tar med seg byrådets innspill om rapportens språkbruk og oppbygging i det videre forbedringsarbeidet.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden for byutvikling støtter Plan- og bygningsetatens uttalelse knyttet til rapportens revisjonskriterier, konklusjon og anbefalinger. Kommunerevisjonen viser til dialogen med etaten i forbindelse med utarbeidelse av revisjonskriteriene, samt vurderingene av etatens uttalelse omtalt i kapittel 6.2.2. Videre merker Kommunerevisjonen seg at byråden for byutvikling har varslet relevant tiltak til Kommunerevisjonens anbefaling.

6.2 Plan- og bygningsetaten

6.2.1 Etatens uttalelse

Plan- og bygningsetaten skriver at informasjonen om prosjektets hensikt har vært klar og at rapporten vil være et verktøy for å sette søkelys på etatens etablerte prosesser.

Når det gjelder metodebruken, stiller etaten spørsmål knyttet til Kommunerevisjonens gjennomføring av maskinell tekstgraving og intervjuer.

Etaten påpeker at deres saksgang og milepæler er entydige, men at det ikke er tilfellet i de ulike dokumentene. Tilslag på ord i dokumenter kan derfor ikke sidestilles med saksgang og milepæler. Etaten merker seg imidlertid at resultatene fra tekstgravingen ikke synes å ha påvirket konklusjonene i rapporten.

I forbindelse med faktaverifikasjonen påpekte etaten at noe av informasjonen som fremkom ikke var gjenkjennelig og burde slik sett verifiseres gjennom intervju av flere personer. Etaten skriver at det for den er uvisst om flere intervjuer ble gjennomført, men at ordlyden i den endelige rapporten ikke er endret.

Etaten påpeker at den innledningsvis ga tilbakemelding på punkt 1.1 i revisjonskriteriene. Tilbakemeldingen gikk på fortolkning av Plan- og bygningsloven § 25-1. Etaten informerte om at revisjonskriteriene ikke samsvarte med etatens lovfortolkning. Etaten skriver at det åpenbart vil fremkomme avvik når den revideres etter en annen lovfortolkning. Etaten mener at det ville ha vært av interesse å diskutere lovfortolkningen sammen med Kommunerevisjonen for å bedre grunnlaget for videre arbeid. Etaten ser det som nødvendig og verdifullt å utfordres gjennom Kommunerevisjonens vurderinger, men stiller spørsmål om uenigheter rundt revisjonskriteriene kunne omhandles i rapporten på en annen måte enn i dag.

Plan- og bygningsetaten kommenterer de fire hovedpunktene som er inkludert i rapportens sammendrag.

Når det gjelder praksis knyttet til fratakelse av ansvarsrett, kommenterer etaten at det var fattet vedtak om å frata ansvarsrett i kun elleve saker i undersøkelsesperioden. Blant disse ble tre påklaget og oversendt Statsforvalteren, hvorav to ble omgjort. Plan- og bygningsetaten mener dette sier noe om kompleksiteten ved fratakelse av ansvarsrett. Etaten påpeker at intensjonen i plan- og bygningsloven er at den skal være en «ja-lov», ettersom det er ønskelig at byggeprosjekter gjennomføres. Etaten mener derfor det finnes mer effektive virkemidler, blant annet å sende varsel om å frata ansvarsrett eller å kreve uavhengig kontroll, som etaten mener kommer tydelig fram i rapporten. Etaten er enig i Kommunerevisjonens vurdering om at varsel om trekk av ansvarsrett bør registreres samlet.

Plan- og bygningsetaten opplyser om at den har innrettet sin tilsynsvirksomhet etter plan- og bygningsloven §§ 25-1 og 25-2. Etaten merker seg at Kommunerevisjonen stiller spørsmål om mengden av tilsyn i pågående byggesaker er tilfredsstillende da forarbeidene til loven omtaler et måltall på 10 prosent, men at det ikke anses som ambisiøst.

Etaten viser til §§ 25-2 der det står at «tilsyn gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig». Etaten skriver at den fører tilsyn i saker med ansvarlig foretak og oppgir at det gjennomføres rundt 475 tilsyn i året. Etaten mottar cirka 6000 byggesaker årlig hvorav omtrent 5000 er med ansvarlig foretak. Dette gir ifølge etaten en tilsynsprosent på tett under 10 prosent. Etaten oppgir at det i tillegg gjennomføres tilsyn med avfallshåndtering og at det ble gjennomført 65 slike tilsyn i 2021. Videre oppgir etaten at «varsel om pålegg» i ulovlighetssaker rapporteres som tilsyn til KOSTRA. Ifølge etaten gjaldt dette 293 saker i 2021. Samlet rapporterte etaten 832 tilsyn til KOSTRA i 2021. Etaten skriver videre at en økning av

dagens tilsynsnivå vil kunne medføre økt behov for finansiering gjennom gebyrforskriften eller i ramme, og at det derfor vil være naturlig at en slik ambisjon kommer gjennom SAK 1.

Når det gjelder oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak påpeker etaten at den har innrettet sin ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32, som det henvises til i revisjonskriteriene. Videre viser etaten til praksis for oppfølging av overtredelser, slik som det er beskrevet i rapporten. Etaten merker seg at Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om enkelte av aktivitetene som gjennomføres i ulovlighetssaker også bør kunne kategoriseres og telles som tilsyn, og at det henvises til plan- og bygningsloven som kan tolkes i denne retningen. Etaten oppgir at dette ikke er en tolkning som den selv har lagt til grunn. Etaten mener at deres egen fortolkning er i tråd med statlig veiledning, men at det vil være av interesse å utfordre dagens tolkning.

Etaten merker seg at Kommunerevisjonen påpeker at fortolkningen etaten har lagt til grunn gir feilaktig styringsinformasjon. Etaten oppgir at den baserer styringsinformasjon på gjeldende lovfortolkning og at all styringsinformasjon i etaten oppdateres automatisk fra definerte databaser. Hvis etaten endrer sin lovfortolkning vil det endre saksgangsføringen og dermed den løpende styringsinformasjonen.

Etaten merker seg videre at Kommunerevisjonen påpeker at ulovlighetsoppfølgingen i mange saker strekker seg over et langt tidsrom og at dette er uheldig, noe etaten er enig i. Etaten påpeker at ulovlighetssaker ofte er komplekse og kan påklages i flere runder. Etaten opplyser om at den ser på mulige handlingsrom for å få til et raskere forløp i ulovlighetssaker.

Etaten skriver at med dagens kapasitet prioriteres de mest alvorlige sakene, og viser videre til etatens ulovlighetssprosjekt, som har som målsetting å bygge ned saksporteføljen og effektivisere ulovlighetsoppfølgingen. Etaten opplyser at de har kommet langt på vei med de enklere sakene, men at de mer komplekse sakene nå står for tur. I den forbindelse er etaten i dialog med andre kommuner gjennom storbynettverket.

Når det gjelder tilsynsstrategi og årsrapportering merker etaten seg at «Kommunerevisjonen mener at strategiens evaluering bør utvides og vil følge opp dette i kommende evalueringer».

Etaten oppga i e-post at den anså rapporten som nyttig og at den ikke hadde noen kommentarer til rapportens språkbruk og oppbygning.

På bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefalinger vil etaten

- initiere et arbeid med å revidere deres fortolkning av hva som kan telles som tilsyn i ulovlighetssaker.
- vurdere prosesser og rutiner rundt fratakelse av ansvarsretter og likebehandling, herunder se på muligheter for å registrere ansvarsrett samlet i nåværende og fremtidig saksbehandlingssystem.
- se på mulige forbedringer av dagens prosesser for å sikre god oppfølging, dokumentasjon og kontinuitet i saksbehandlingen, herunder prosesser knyttet til unnlatt oppfølging.
- utvide evalueringen av tilsynsstrategien.

6.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig med Plan- og bygningsetaten i at tilslag på ord ikke kan sidestilles med etatens saksgang og milepæler. I undersøkelsen har Kommunerevisjonen hovedsakelig benyttet tekstgraving og ordsøk for å definere utvalg og få informasjon om ulike aspekter ved etatens gjennomføring av tilsyn og andre aktiviteter. Fremgangsmåter og usikkerhet knyttet til ordsøkene og tekstgravingen er redegjort for i rapportens vedlegg 2 Metode.

På grunn av usikkerhet knyttet til resultatene fra ordsøkene har disse funnene kun blitt brukt i rapporten for å supplere fakta, og har ikke direkte påvirket Kommunerevisjonens konklusjoner, slik etaten merker seg.

Når det gjelder informasjon i rapporten, som er basert på intervju, så er den verifisert av de aktuelle informantene. I tilfeller der informasjon i rapporten er basert på utsagn fra enkeltpersoner er dette opplyst om i teksten. Det er ikke uvanlig at ledelsen og ansatte har noe ulikt syn på enkelte sider ved virksomhetens arbeid. Kommunerevisjonen har på nytt sett på etatens tilbakemelding i forbindelse med faktaverifikasjonen. De aktuelle stedene var det etter Kommunerevisjonens syn blant annet relevant å få frem at det var ulik oppfatning mellom de to enhetslederne, og det ble derfor ikke gjort endringer. Antall intervjuer ble vurdert ut fra tilgjengelige ressurser og hvor mye ekstra informasjon flere intervjuer kunne forventes å tilføre. Det er mulig at flere intervjuer kunne gitt et enda bedre bilde av etatens praksis. Forvaltningsrevisjonen bygger imidlertid på en rekke ulike kilder, og Kommunerevisjonen mener faktafremstillingen gir et tilstrekkelig grunnlag for vurderingene og konklusjonene.

Kommunerevisjonen fikk i januar 2022 tilbakemelding på utkast til revisjonskriterier. Plan- og bygningsetaten hadde innspill til andre kulepunkt i revisjonskriteriene for tilsyn i byggesaker: «Plan- og bygningsetaten skal føre tilsyn dersom etaten har gitt pålegg eller den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessigeforhold». Plan- og bygningsetaten pekte på at «å føre tilsyn med gitte pålegg» ikke kunne tolkes bokstavelig.

Kommunerevisjonen viste i dialogen med Plan- og bygningsetaten til at kommunens plikt til å føre tilsyn i byggesaker følger av plan- og bygningsloven § 25-1 første ledd. Tilsynsplikten er i plan- og bygningsloven konkretisert til blant annet å følge opp saker der det allerede er gitt pålegg og til å følge opp ulovlige forhold.

Etaten oppga at alle pålegg ble fulgt opp, men ikke nødvendigvis med et tilsyn. Oppfølging av pålegg kan ifølge etaten blant annet skje ved vurdering av innsendt dokumentasjon eller besiktigelse. Kommunerevisjonen mente etatens merknad til kriteriet syntes å bygge på en snever forståelse av begrepet tilsyn. Kommunerevisjonen presiserte at revisjonen ville legge til grunn at kommunen kunne gjennomføre tilsynet «på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig», jf. pbl. § 25-2.

På bakgrunn av ovennevnte valgte Kommunerevisjon å ikke gjøre endringer i revisjonskriteriet, og informerte etaten om dette. Etaten hadde ingen ytterligere kommentarer til de endelige revisjonskriteriene.

Kommunerevisjonen har synliggjort etatens opplysninger om at den følger opp gitte pålegg, men ikke nødvendigvis gjennom det etaten betegner som et tilsyn i kapittel 4.2. Dette er videre hensynstatt i Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjon. Kommunerevisjonen ser for øvrig ingen åpenbar uenighet hva gjelder lovforståelsen på dette punktet.

Kommunerevisjonen er i rapportens vurderinger og konklusjon tydelig på at det ikke er åpenbart hva som er den beste måten å beregne omfanget av tilsyn på. Kommunerevisjonen merker seg at etaten nå gir ny informasjon om hva den definerer som tilsyn. Det samsvarer ikke med den informasjonen Kommunerevisjonen har mottatt som del av revisjonen og som etaten har verifisert fremstillingen av tidligere. Det etaten oppgir som 475 årlige tilsyn fordelt på om lag 6 000 byggesaker er sammenliknbart med de tallene som gjengis i rapportens kapittel 3.1.2 e). Kommunerevisjonen har justert faktafremstillingen og vurderingen i kapittel 3.1 noe for å hensynta den nye informasjonen.

Når det gjelder KOSTRA-tall, så har Kommunerevisjonen ikke lagt disse til grunn ettersom etaten tidligere har opplyst at rapporteringen varierer fra kommune til kommune.

I rapportens vurderinger har Kommunerevisjonen stilt spørsmål ved om etaten hadde tilstrekkelig styringsinformasjon til å vurdere om etatens praksis var i tråd med plan- og bygningslovens krav om tilsyn. Denne vurderingen ble satt på bakgrunn av at etatens opplysninger om at tilsyn kun omfattet tilsynsaktivitet i byggesaker med ansvarlig foretak. Kommunerevisjonen mente flere av etatens gjennomførte aktiviteter i ulovlighetssaker, blant annet besiktigelse og befaring, etter en konkret vurdering kunne dekke lovens krav til tilsyn. Dette oppfatter vi at etaten langt på vei er enige i, ettersom den nå sier den også legger «varsel om pålegg» til grunn ved rapportering av omfanget tilsyn. Kommunerevisjonen legger til grunn at etaten mener at slike pålegg kun vil oppstå i sammenheng med aktiviteter som kan karakteriseres som tilsyn.

Kommunerevisjonen mener fortsatt det er grunn til å stille spørsmål ved etatens styringsinformasjon på området.

Kommunerevisjonen har ikke konkludert med at tilsynsaktiviteten er for lav, men merker seg etaten uttalelse om at en økning av tilsynsaktiviteten vil ha økonomiske konsekvenser.

Når det gjelder tilsynsstrategi, er Kommunerevisjonens vurdering at manglende evaluering av måloppnåelse og eventuelle forbedringspotensial kunne redusere etatens nytte av de årlige rapportene, jf. kapittel 2.3.

Kommunerevisjonen merker seg at etaten har meldt relevante tiltak til alle Kommunerevisjonens anbefalinger. Videre er det positivt at etaten vil vurdere tiltak for å sikre at trekk av ansvarsretter registrerer samlet.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

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

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

Bystyresak 9/2020 *Rapport 9/2019 - Dispensasjon og oppfølging av mulige ulovligheter - Kontrollutvalgets sak 59 av 18.06.2019*

Eksterne referanser

Direktoratet for byggkvalitets veileder for kommunalt tilsyn HO-2/2012

FOR 2010-03-26 nr. 488: Forskrift om byggesak

LOV 2008-06-27 nr. 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling

LOV 2018-06-27 nr. 83: Lov om kommuner og fylkeskommuner

Norges Kommunerevisorforbund (12.08.2020) RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*

Oslo Economics (14. januar 2022) *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven/Rapport nr. 2022-7*

Oslo kommune, Kommunerevisjonen: Rapport 9/2019 *Dispensasjon og oppfølging av mulige ulovligheter*

Ot.prp. nr 112 (2001–2002) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)

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

Prop. 99L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autoritative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001)*.

Hovedproblemstillingen for forvaltningsrevisjonen er:

- Er Plan- og bygningsetatens ulovlighetsoppfølging i og utenfor byggesak tilfredsstillende?

I det følgende presenterer vi revisjonskriteriene og grunnlaget for disse.

1 Tilsyn

1.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal i byggesaker føre tilsyn i et slikt omfang at brudd på plan- og bygningslovgivningen kan avdekkes. Etaten skal blant annet føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.
- Plan- og bygningsetaten skal føre tilsyn dersom etaten har gitt pålegg, eller den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessigeforhold.

1.2 Utledning av kriteriene

Kriteriene er utledet fra følgende kilder:

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

§ 25-1:

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 denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

§ 25-2 første og andre ledd:

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i 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.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 syvende ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivare tatt ved uavhengig kontroll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

§ 1-1 bokstavene c og e:

Forskriften skal sikre

c. at foretak som opptrer som ansvarlig søker, prosjekterende, utførende eller kontrollerende, har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å ivareta kravene gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven

e. at det føres effektivt og systematisk tilsyn med at tiltak gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven

§ 15-2 første og andre ledd:

Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak. Rapporten skal, i den grad det er relevant, gi opplysninger om

- a. faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket
- b. foretak og ansvar i byggesaken
- c. observasjoner under tilsynet
- d. bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt
- e. fremlagt dokumentasjon
- f. kommunens vurdering av forholdet
- g. sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
- h. frist for lukking av avvik.

Rapporten sendes til tiltakshaver, ansvarlig søker og andre berørte foretak i byggesaken.

Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes til Direktoratet for byggkvalitet.

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

S. 157:

Et måltall på antall utførte tilsyn er vanskelig å sette. Departementets måltall på 10 % av byggesakene har bare vært et utgangspunkt, og er ikke videre ambisiøst. I tillegg kommer at tilsyn bør kunne føres på mange forskjellige måter som i seg selv ikke har direkte statistisk betydning i forhold til antallet saker.

Det er vanskelig å konkretisere kravene til tilsyn. Det er etter departementets vurdering likevel nødvendig å innføre plikt til tilsyn på noen bestemte områder for både å sikre et visst minimum av tilsyn, og å tilstrebe større likebehandling på noen områder der det kan være aktuelt. Kommunene bør imidlertid føre tilsyn i større utstrekning enn det minimum som omtales her, i den grad de har muligheter til det.

S. 157:

De områder hvor det innføres plikt til å føre tilsyn bør etter departementets vurdering være:

[...]

Når kommunen er klar over ulovligheter. Dette forutsetter en viss skjønnsmessig kommunal vurdering, og reiser spørsmål om kommunens rolle og undersøkelses- og handleplikt, for eksempel i forbindelse med henvendelser fra berørte naboer. Det bør derfor foreligge klart ulovlige og alvorlige forhold for å utløse en tilsynsplikt (i tillegg til plikt til å følge opp ulovlige forhold).

S. 334:

Tilsynet trenger ikke være basert på særskilte indikasjoner om ulovligheter, men kan gjennomføres på basis av valgte innsatsområder, statistisk tilfeldig utvelgelse og så videre.

Bestemmelsen er utformet som en generell norm, og gir ikke kommunen noen plikt til å undersøke alle byggesaker for å vurdere om det finnes ulovligheter.

Prop. 99L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)

S. 68:

Kommunene skal fortsatt føre tilsyn med kvaliteten i byggetiltak og med foretakene, og erklæringen om ansvar vil sammen med gjennomføringsplanen være viktig for å gi kommunen kunnskaper om foretakene i tiltakene.

S. 69:

Departementet viser til at planen og erklæringen sammen vil gi oversikt over inndelingen av ansvar i tiltaket, og begge vil være grunnlag for kommunens plan for tilsyn med tiltaket, herunder også foretakene. En tidlig oversikt over de ansvarlige foretakene i tiltaket vil kunne være en indikasjon på ryddige forhold i tiltaket, noe som kan tilsi at ressurser til tilsyn heller kan prioriteres andre steder.

S. 74:

Sentral godkjenning skal være en sterk indikator for at foretaket er seriøst, og at arbeidet som utføres er i overensstemmelse med kravene i plan- og bygningslovgivningen. Kommunens tilsyn bør derfor prioritere tiltak der foretakene ikke er sentralt godkjent.

Direktoratet for byggkvalitets veileder for kommunalt tilsyn HO-2/2012 Del 1 – innledning

Kommunens tilsynsplikt omfatter søknadspliktige tiltak med og uten krav om ansvarsrett, tiltak unntatt fra byggesaksbehandling og ulovlig igangsatte tiltak, herunder ulovlige bruksendringer. Det kan også føres tilsyn med styring av underleverandører (underrådgivere eller underentreprenører). Plikten til å føre tilsyn er avgrenset til konkrete byggetiltak. Kommunen kan ikke føre tilsyn med et foretak på generelt grunnlag uten at foretaket er involvert i et konkret tiltak.

Direktoratet for byggkvalitets veileder for kommunalt tilsyn HO-2/2012 punkt 1.1.6

Behovet for tilsyn bør vurderes i hver enkelt byggesak. Allerede i forhåndskonferansen bør det informeres om kommunens mulighet for å føre tilsyn. Tilsyn kan varsles allerede på dette stadiet.

Finner kommunen at tilsyn vil være aktuelt, kan det også opplyses i tillatelsen. Ved totrinnsbehandling kan det opplyses allerede i vedtak om rammetillatelse.

2 Tilsynsstrategi

2.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal utarbeide en strategi for etatens tilsynsvirksomhet i samsvar med kravene i byggesaksforskriften kapittel 15.

- Etaten skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

2.2 Utledning av kriteriene

Kriteriene er utledet fra følgende kilder:

Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

§ 15-1:

Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor det bl.a. tas stilling til:

- a. målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet,
- b. organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering og
- c. utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning.

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

§ 15-3 første ledd:

Kommunen skal i en periode på 2 år fra 1. januar 2020, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

- At krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket, jf. Tredje del. Kvalifikasjoner og ansvar
- At krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt, jf. forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK).

Tilsvarende gjaldt for årene 2018 og 2019, jf. forskrift 29.12.2017 nr. 2395 om endring i forskrift om byggesak.

3 Oppfølging av overtredelser av plan- og bygningslovgivningen

3.1 Håndheving av plan- og bygningslovgivningen

3.1.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal følge opp overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det innebærer blant annet at etaten skal vurdere og eventuelt gi eller ilegge den ansvarlige
 - pålegg om retting av ulovlige forhold, opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet, eller stansing av arbeid innen en nærmere fastsatt frist
 - tvangsmulkt som løper fra fristen for å gjennomføre gitte pålegg er overskredet
 - forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud
 - overtredelsesgebyr
- Plan- og bygningsetaten kan beslutte å ikke følge opp overtredelser av mindre betydning. Etatens beslutning og vurderinger i den forbindelse bør dokumenteres.

3.1.2 Utledning av kriteriene

Kriteriene er utledet fra følgende kilder:

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

§ 32-1:

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.

§ 32-3 første og andre ledd:

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid.

Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse.

§ 32-4 første og andre punktum:

Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om stans av arbeid eller opphør av bruk med øyeblikkelig virkning. Slikt pålegg kan gis uten forhåndsvarsel.

§ 32-5 første ledd første punktum og andre ledd:

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist.

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Når det ulovlige forhold er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

§ 32-6 første ledd første og andre punktum:

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg om plikt til å etterkomme pålegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det har gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges.

§ 32-8 første og andre ledd:

Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt:

a) prosjekterer, utfører eller lar prosjektører eller utføre et tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller i strid med vilkårene i tillatelse

b) utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov

c) ikke utfører kontroll av tiltak i samsvar med bestemmelser om dette gitt i eller i medhold av denne lov, og gitte tillatelser

d) bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, eller bruken er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, vedtak eller plan

- e) prosjekterer eller lar prosjektere, utfører eller lar utføre eller kontrollerer eller lar kontrollere et tiltak som omfattes av § 20-3 uten at arbeidet blir forestått av kvalifiserte ansvarlige foretak som har påtatt seg ansvarsrett etter § 23-3 andre ledd
 - f) gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene
 - g) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 19-3
 - h) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 31-3 første ledd til å holde byggverk og installasjoner i stand
 - i) ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 31-5 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomte
 - j) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 28-2 til å treffe sikringstiltak
 - k) ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 29-6 tredje ledd om å treffe tiltak for å avhjelpe ulempe fra bygningstekniske installasjoner
 - l) ikke etterkommer særskilt pålegg eller forbud, gitt i medhold av plan- og bygningsloven, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at overtredelsesgebyr kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet.
- Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av loven, når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr.

God forvaltningsskikk tilsier at Plan- og bygningsetatens vurderinger og beslutninger knyttet til å ikke følge opp kjente ulovligheter skriftliggjøres.

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

S. 173:

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende regel i § 116b andre ledd om at plan- og bygningsmyndighetene kan unnlate å forfølge overtredelser de finner bagatellmessige. Noen kommuner anbefaler i høringen at en plikt til å følge opp ulovligheter skal baseres på et opportunitetsprinsipp, der det i tillegg til overtredelsens alvorlighetsgrad skal tas hensyn til kommunens evne til å forfølge overtredelsen. Departementet er enig i at det ikke er realistisk at enhver overtredelse ut over de bagatellmessige, forfølges uten at kommunen kan foreta en prioritering. Departementet finner samtidig at det vil svekke kommunens plikt i for stor grad hvis adgangen til å unnlate oppfølging skal bero på kommunens skjønn, der kommunen tillates å legge vekt på egen kapasitet. (...) Departementet foreslår derfor at kommunen får anledning til å unnlate å forfølge overtredelser av mindre betydning. Det vises i denne sammenheng til at ferdigattest kan gis også hvis det foreligger bagatellmessige overtredelser, jf. forslaget § 21-10 tredje ledd. Det blir altså en snevrere adgang for kommunen til å gi ferdigattest enn til å unnlate å forfølge overtredelser.

3.2 Fratakelse av ansvarsrett

3.2.1 Revisjonskriterier

- Når det ikke foreligger særlig formildende hensyn skal Plan- og bygningsetaten treffe vedtak om å frata foretaket ansvarsrett
 - ved alvorlige overtredelser av bestemmelser i eller tillatelser gitt i medhold av plan- og bygningslovgivningen
 - dersom foretaket ikke fyller kravene til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet
- Plan- og bygningsetatens vurdering og beslutning om ikke å frata foretaket ansvarsrett bør dokumenteres.

3.2.2 Utledning av kriteriene

Kriteriene er utledet fra følgende kilder:

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

§ 23-3 tredje og fjerde ledd:

Kommunen skal treffe vedtak om å frata foretak ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet. Før det treffes slikt vedtak, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette ansvarsretten ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan kommunen likevel unnlate å frata foretaket ansvarsretten. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Ot.prp. nr. 112 (2001-2002) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)

S. 87:

Departementet ønsker at det skal føres en mer omfattende praksis med tilbaketrekking av godkjenning ved alvorlige eller gjentatte overtredelser av plan- og bygningslovgivningen, og foreslår derfor at det bare er i de tilfeller hvor det foreligger særlig formildende hensyn tilbaketrekking kan unnlates. [...] Eksempel på slike situasjoner kan være der overtredelsen har skjedd gjennom svik hos en ansatt i foretaket som foretaket vanskelig eller umulig kunne forventes å gardere seg mot, og foretaket gjennom personalmessig virkemiddel har grepet fatt i problemet på en skarp og besluttsom måte. På den annen side bør det vurderes om svikten kunne vært unngått om foretaket med normal aktsomhet hadde tatt høyde for slike feil, f.eks. ved å ha gode rutiner beskrevet i sitt foretakssystem. Har foretaket ikke utvist normal aktsomhet, taler det for at godkjenningen likevel skal trekkes tilbake.

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

S. 135 – Tilbaketrekking av sentral godkjenning:

Godkjenning skal trekkes tilbake ved alvorlige eller gjentatte overtredelser av plan- og bygningsloven. Med alvorlige overtredelser siktes det til overtredelser som er graverende på grunn av sin grovhet. Alvorlige overtredelser kan eksempelvis være:

- feil i prosjekteringen eller utførelsen som har vesentlig betydning for helse, miljø eller sikkerhet
- fravær av kontroll eller svikt i kontrollen
- igangsetting av arbeid uten tillatelse
- unnlattelse av å følge opp henvendelser som gjelder tilsyn
- forfalskning av dokumentasjon
- manglende eller mangelfullt system

Ovennevnte er kun en eksemplifisering og således ikke ment å være uttømmende. Hva som må anses som alvorlig overtredelse av plan- og bygningslovgivningen vil bero på en konkret vurdering. Flere feil eller mangler både i samme sak eller andre pågående saker til foretaket, som isolert sett ikke kan betegnes som alvorlige, kan samlet sett vurderes som alvorlige i lovens forstand og dermed begrunne tilbaketrekking av godkjenningen, for eksempel gjentatt

innsending av mangelfull søknad. Gjentatte brudd skal som hovedregel medføre tilbaketrekking av godkjenning. Det er i seg selv alvorlig hvis et foretak stadig gjør feil, og særlig dersom det er de samme feilene som går igjen.

S. 137

Hjemmelen for tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett vil i departementets forslag til § 22-4 bli samlet i én bestemmelse [...]. Videre vil vilkårene for tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett bli tilnærmet sammenfallende med tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett.

S. 328 – merknad til § 22-4:

På samme måte som i den sentrale godkjenningsordningen, vil også lokal godkjenningsmyndighet få en "sikkerhetsventil" [...]. Det vises til Ot.prp. nr 112 (2001–2002) pkt 8.4.5 for nærmere føringer for bruken av "sikkerhetsventil"-regelen.

[...]

Advarsel er den mildeste form for reaksjon mot regelbrudd, og kan i utgangspunktet kun gis ved brudd på plan- og bygningslovgivningen som ikke har hatt skadelige konsekvenser for tiltaket. Advarsel kan brukes der det foreligger en svikt som ikke uten videre fører til tilbaketrekking av godkjenning. Advarsel skal ikke ha konkrete virkninger, for eksempel at flere advarsler i seg selv fører til tilbaketrekking av godkjenning.

Prop. 99L (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)

S. 105 og 106 – merknad til § 23-3:

Pålitelighet og dugelighet retter seg både mot foretakets vilje (pålitelighet) og evne (dugelighet) til å etterleve regelverket i forbindelse med gjennomføringen av et tiltak. Eksempler på forhold som kan inngå i vurderingen av pålitelighet og dugelighet er mangel på fullgod gjennomføring av tiltak, gjennomføring av tiltak i strid med pålegg om stans, gjentatte tiltak uten dokumentasjon, uriktige opplysninger og overtredelser av sektorlovgivning.

[...]

Tredje, fjerde og femte ledd regulerer at kommunen skal frata foretakene ansvarsretten. I forslaget er begrepet "frata" benyttet i stedet for "trekke tilbake", som en konsekvens av at godkjenning ikke lenger skal gis, og således heller ikke kan trekkes tilbake. For øvrig er leddene en videreføring av gjeldende § 22-4, og bestemmelsene er ment å forstås på samme måte.

4 Internkontroll i Plan- og bygningsetaten

4.1 Revisjonskriterium

- Plan- og bygningsetaten må sikre tilstrekkelig kompetanse i saksbehandlingen, og bør ha rutiner som legger til rette for likebehandling, arbeidsdeling og kvalitetssikring.

4.2 Utledning av kriterium

Kriteriet er utledet fra følgende kilder:

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 25-1

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

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

Rammeverket består av overordnede prinsipper og føringer for hvordan intern kontroll systemet skal bygges opp. Det understreker at intern kontroll er en integrert prosess i mål- og resultatsstyringen som utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for:

- målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift
- pålitelig økonomi- og styringsdata samt økonomiforvaltning
- etterlevelse av lover, regler og retningslinjer

I punkt 2 fremkommer det at virksomhetsleder blant annet har ansvar for at internkontrollsystemet:

- tilpasses i forhold til risiko og vesentlighet
- integreres i virksomhetsstyringen
- fungerer på en tilfredsstillende måte
- dokumenteres på en måte som sikrer etterprøvbarehet

I punktene 3 og 4 fremheves det at god intern kontroll oppnås gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak med fokus på følgende virkemidler:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikovurderinger
- Kontrollaktivitet
- Informasjon og kommunikasjon
- Oppfølging

Det fremheves blant annet at virksomhetene skal legge særlig 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
- operative styringsdata som produksjon, kvalitet, etc. er pålitelige og tilgjengelige
- virksomheten er organisert på en betryggende måte som sikrer at alle aktiviteter og handlinger utføres i samsvar med gjeldende lover, regler og retningslinjer
- korrupsjon og misligheter forebygges og avdekkes

Byrådssak 1070/15 Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Punkt 2:

Virksomhetsstyringen favner all ledelsesmessig aktivitet, styring og kontroll som er innrettet på å iverksette politiske vedtak, herunder oppfølging av budsjett, økonomiplan og vedtatte handlingsplaner, overholde lover og regelverk og skape best mulige resultater på de områder

der kommunen er tjenesteleverandør, forvaltningsorgan eller tilrettelegger for næringsutvikling, infrastruktur, arealdisponering o.a.

Punkt 3 tredje og fjerde avsnitt:

Virksomhetsleder har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ. Det nærmere innholdet i myndigheten forstås og begrenses av budsjettvedtak, mål, fullmakter og delegasjonsvedtak.

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.

Punkt 4 siste avsnitt:

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

I punkt 5.4 fremkommer det at risikostyring og internkontroll skal være integrert i virksomhetsstyringen og at:

5.4.1 Byrådsavdelingene og virksomhetene skal gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser, og ha et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan og bør aksepteres.

5.4.2 Risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen mellom nivåer og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.

5.4.3 System for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart.

I punkt 5.3 fremkommer det at virksomhetsstyringen skal sikre at kommunen overholder lover og regelverk, foretar korrekt saksbehandling og ivaretar kommunens rettslige posisjon og at:

5.3.1 Alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk.

5.3.2 Utredning av eventuelle rettslige problemstillinger skal inngå som ledd i alle virksomheters saksbehandling.

5.3.3 Alle virksomheter skal ha eller innhente tilstrekkelig kompetanse til å ivareta korrekt saksbehandling og til å ivareta kommunens rettslige posisjon, herunder også privatrettslig posisjon.

5.3.4 Alle virksomheter skal ha oversikt over gjeldende fullmakter, lov- og regelverk og avtaler som har betydning for oppgaveutførelsen og kommunens rettslige posisjon.

Vedlegg 2 Metode

1 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. Vi utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder de reviderte enhetene opp mot. For å svare på spørsmålet om enhetene etterlever revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss en faktabeskrivelse som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Vi sendte oppstartsbrev til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 17. september 2021. Kommunerevisjonen gjennomførte oppstartsmøter med byrådsavdelingen og etaten 23. og 26. november 2021.

Vi sendte første utkast av revisjonskriteriene til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 14. desember 2021. Basert på tilbakemeldingene vi mottok 7. januar 2022, justerte vi ett av revisjonskriteriene før vi sendte ut endelig versjon 17. januar 2022.

Hoveddelen av datainnsamlingen har foregått i perioden november 2021 til mars 2022. Faktabeskrivelsen ble sendt til Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten for verifisering 5. april 2022. Vi presenterte de foreløpige resultatene av undersøkelsen for byrådsavdelingen og etaten 9. mai 2022. Rapporten ble sendt til uttalelse 13. mai 2022. Det er gjort enkelte endringer i rapporten som følge av korrektur og etatens tilbakemeldinger. Endringene har ikke hatt betydning for rapportens konklusjon og anbefalinger.

3 Data og metode

Denne undersøkelsen er designet for å belyse om og hvordan mulige og konstaterte ulovlige forhold følges opp av Plan- og bygningsetaten. Viktige kilder har vært intervju, mappegjennomgang av utvalgte saker, dokumentanalyse av rutiner, samt tekstgraving og stikkordsøk i dokumentasjon på tilsynsaktivitet utarbeidet i perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021 og oversikt over alle aktive saker i perioden 1. oktober 2020 til 18. november 2021. Kommunerevisjonens bestilling av dokumenter fra Plan- og bygningsetaten omfattet alle aktive saker i perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021. Kontroll av den oversendte dokumentasjon viste imidlertid at den dekket aktive saker i perioden 1. oktober 2020 til 18. november 2021. Kommunerevisjonen vurderte at denne dokumentasjonen var tilstrekkelig grunnlag for Kommunerevisjonens analyser og vurderinger.

3.1 Intervjuer

For å få informasjon som vi ikke kunne hente ut fra dokumenter eller på annet vis, måtte vi gjennomføre intervjuer. Eksempler på slik informasjon var beskrivelser av praksis knyttet til arbeidsprosesser, kvalitetssikring, internkontroll og erfaringer i forbindelse med saksbehandling.

Alle intervjuer ble gjennomført som videokonferanse og varte i omtrent én time. Intervjuene var semistrukturerte. Det innebærer at Kommunerevisjonen hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, men at vi stilte oppfølgingsspørsmål der dette ble vurdert som nyttig eller nødvendig underveis. Informantene hadde også anledning til å fortelle fritt om forhold de anså som relevante, innenfor temaene som ble dekket i intervjuene. Referatene fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle informantene i ettertid.

Oversikt over informanter:

- En enhetsleder i Teknisk fagavdeling
- En enhetsleder i Avdeling for byggeprosjekter
- En saksbehandler som jobber med tilsyn i Teknisk fagavdeling
- En saksbehandler som jobber med ulovligheter i Teknisk fagavdeling
- En saksbehandler fra Avdeling for byggeprosjekter
- En saksbehandler fra Kundesenteret

3.2 Grunnlag for utvalg

Kommunerevisjonen hentet inn en oversikt fra Plan- og bygningsetaten over alle saker der det var registrert nye dokumenter i perioden 1. oktober 2020 til 18. november 2021. Oversikten besto av 1 273 321 filer fordelt på 18 689 saksnummer.

Oversikten inneholdt blant annet saksnummer, gårds- og bruksnummer, sakstittel, dokumentbeskrivelse, filnavn, undersakstype, tiltakstype og tiltaksart. Sakstittel, dokumentbeskrivelse og filnavn inneholdt fritekst som saksbehandler hadde fylt inn, mens det resterende var standardiserte kategorier. Vi innhentet også oversikt over hva kategoriene brukt under undersakstype, tiltakstype og tiltaksart tilsa. Ifølge oversikten mottatt fra etaten eksisterte det 25 ulike undersakstyper (noen av disse var ikke lenger i bruk i etaten), 47 ulike tiltakstyper og 26 ulike tiltaksarter. I filen med oversikt over alle filer i alle saker i undersøkellesperioden fordelte sakene seg på 23 undersakstyper, 45 tiltakstyper i tillegg til én type satt som ukjent, og 25 tiltaksarter i tillegg til én som var merket som ukjent.

3.2.1 Syv tilfeldige utvalg

For å undersøke hvordan mulige ulovligheter var fulgt opp av etaten, trakk vi syv tilfeldige utvalg av saker som ble gjennomgått manuelt. Utvalgene ble trukket fra syv ulike grunnlag av saker som tilfredsstilte visse kriterier basert på informasjon fra oversikten over alle filer i alle sakene i undersøkellesperioden.

Enkelte av utvalgene ble trukket tidlig i undersøkelsen, før vi ble oppmerksomme på at mulige og konstaterte ulovlighetssaker var kategorisert i filoversikten med henholdsvis undersakstype 11 og 17. I tillegg var ikke saker som var unnlatt oppfølging, eller saker der etaten hadde varslet eller vedtatt å frata ansvarsrett kategorisert i oversikten.

Derfor er flere av utvalgene av saker trukket fra egendefinerte oversikter av saker som er basert på stikkordsøk i saks- dokument- og filnavn.

En utfordring ved stikkordsøk er at mulige treff begrenses av søkeordene som er valgt. Dette kan føre til skjevheter i utvalgene i form av falske positive og falske negative saker. At en sak er falsk positiv vil si at den fanges opp av stikkordsøkene uten å være relevant. At en sak er falsk negativ vil si at den er relevant, men ikke fanges opp av søkene. For å redusere antall falske positive og falske negative saker, har vi i stikkordsøkene kun inkludert ord som vi har registrert at etaten ofte bruker i forbindelse med sakene vi ønsket å hente ut, og sjelden i forbindelse med andre typer saker.

Etter manuell gjennomgang av de tilfeldig utvalgte sakene, har vi ekskludert falske positive saker fra utvalgene. Når det gjelder utvalgsskjevheter i form av eventuelle falske negative saker, er vår vurdering at det er lite som tilsier betydelige systematiske forskjeller mellom eventuelle falske negative saker og sakene som vi har beholdt i utvalgene våre. Vi har likevel tatt forbehold om usikkerheten knyttet til utvalgsskjevhetene og derfor valgt å ikke generalisere funnene våre til populasjoner av saker.

Det første utvalget inneholdt saker som handlet om mulige eller konstaterte ulovligheter utenfor byggesak. For å definere denne populasjonen søkte vi etter saker i oversikten som inneholdt tekststrengen «ulovl» i sakstittel. 1 663 av de 18 689 sakene i oversikten tilfredstilte dette kriteriet. Fra populasjonen på 1 663 saker trakk vi ti tilfeldige saker. Én av sakene forkastet vi siden den var falsk positiv. Blant de ni resterende sakene handlet åtte av sakene om konstaterte ulovligheter og én om en mulig ulovlighet.

Det andre utvalget inneholdt saker som handlet om mulige eller konstaterte ulovligheter utenfor byggesak som var utløst på bakgrunn av tips/varsler til etaten. Vi tok utgangspunkt i oversikten over alle saker fra undersøkelsesperioden og oversikten over alle saker som var utløst på bakgrunn av tips eller varsler, i perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021. Sistnevnte omfattet 1 648 saker og inneholdt informasjon om saksgangen knyttet til hvert dokument under kategorien «saksgang oppgave». Her fremkom det blant annet informasjon om når saksbehandler hadde konstatert et ulovlig forhold eller blitt oppmerksom på et potensielt ulovlig forhold. I denne oversikten søkte vi etter saker som inneholdt tekststrengen «ulovl» i saksgangen knyttet til minst ett dokument. Disse saksnumrene krysset vi opp mot saksnumrene i grunnlaget for det første utvalget og fikk treff på 553 saker. Av disse trakk vi ti tilfeldige saker. Utvalget omfattet én mulig og ni konstaterte ulovligheter.

Det tredje utvalget inneholdt saker der det var oppdaget mulige eller konstaterte ulovlige forhold i og utenfor byggesak. For å definere denne populasjonen, utvidet vi søket sammenlignet med det første utvalget og søkte etter saker som inneholdt en eller flere av tekststrengene «ulovlig», «er det/dette lovlig», «feil opplysning», «forfalsk», «juks», «kriminell», «lovbrudd», «seg til rette», «tips», «uredelig», «useriøs» eller «brudd på» i enten saks-, dokument- eller filnavn. Dette ga treff på 2 181 saker. Fra dette saksgrunnlaget trakk vi 30 tilfeldige saker. Én av sakene forkastet vi siden den var falsk positiv. Blant de 29 resterende sakene i utvalget var det 4 mulige og 18 konstaterte ulovligheter utenfor byggesak og 7 mulige ulovligheter i byggesak.

Det fjerde utvalget inneholdt saker som handlet om mulige ulovligheter i saker som var kategorisert som forespørsler. Her filtrerte vi saker som etaten hadde kategorisert som forespørsler (undersakstype 11). Dette ga treff på 1 313 saker. Fra dette grunnlaget trakk vi 30 tilfeldige saker. 16 av disse ble forkastet fordi de handlet om helt andre forhold enn mulige ulovligheter (for eksempel innsending av avfallsplaner). De resterende 14 sakene utgjorde utvalget.

Det femte utvalget inneholdt byggesaker med ansvarlig foretak og mulige ulovlige forhold. Her valgte vi alle saker som etaten hadde kategorisert som undersakstypene 3, 4A og 5A, henholdsvis ett trinn – 3 uker, ett trinn – 12 uker og ramme – 12 uker. 13 395 av 18689 saker – omtrent 72 prosent av sakene i oversikten – hadde en av disse undersakstypene. Videre valgte vi ut saker som inneholdt minst én av tekststregene «ulovlig», «er det/dette lovlig», «feil opplysning», «forfalsk», «juks», «kriminell», «lovbrudd», «seg til rette», «tips», «uredelig», «useriøs» eller «brudd på» i saks-, dokument- eller filnavn. Dette ga treff på 400 saker. Av disse trakk vi ti tilfeldige saker, hvor to var saker med ett trinn – 3 uker, to var saker med ett trinn – 12 uker og seks var saker med ramme – 12 uker. Én av sakene i utvalget var også trukket i utvalg 3.

Det sjettede utvalget inneholdt saker som handlet om ulovlige forhold som etaten hadde unnlatt oppfølging. Oversikten over saker inneholdt ingen kategorisering for saker som etaten hadde unnlatt oppfølging. For å definere denne populasjonen, søkte vi etter saker som inneholdt tekststrengen «unnlatt oppfølging» i saks-, dokument- eller filnavn. Dette ga treff på 143 saksnummer. Fra denne populasjonen trakk vi 15 tilfeldige saker. 3 av sakene forkastet vi siden de var falske positive. Blant de 12 resterende sakene handlet 1 sak om en mulig ulovlighet og 11 av sakene handlet om konstaterte ulovligheter.

Det syvende utvalget inneholdt saker der etaten hadde varslet mulig fratakelse av ansvarsrett. Oversikten over saker inneholdt ingen kategorisering av saker der ansvarlig foretak hadde fått varsel om fratakelse av ansvarsrett. For å definere dette saksgrunnlaget søkte vi etter saker som inneholdt «frata ansvarsrett» eller «fratakelse av ansvarsrett» i saks-, dokument- eller filnavn. Dette ga treff på 113 saksnummer. Fra denne populasjonen trakk vi ti tilfeldige saker. To av sakene ble forkastet på grunn av tekniske problemer ved overføring fra etatens arkiv- og saksbehandlingssystem. En av sakene var også trukket i utvalg 3.

3.2.2 Slik analyserte vi utvalgene

Når det gjelder vår gjennomgang av ulovligheter i byggesaker har vi lagt til grunn deler av det tredje utvalget og hele det femte utvalget. For konstaterte ulovligheter har vi lagt til grunn deler av første, andre og tredje utvalg. Når det gjelder saker klassifisert som forespørsler har vi lagt til grunn deler av første, andre og tredje utvalg og hele fjerde utvalg. For saker som etaten hadde besluttet å unnlate oppfølging og saker knyttet til fratakelse av ansvarsrett har vi lagt til grunn henholdsvis sjettede og syvende utvalg.

Samlet sett utgjorde utvalgene 90 saker og fordeler seg slik:

Tabell 1 Utvalgte saker fordelt på sakstyper

Type sak	Antall saker
Byggesaker	15
Konstaterte ulovligheter	35
Forespørsler	20
Ansvarsrett	8
Unnlatt oppfølging	12
Totalt	90

Sakene ble gjennomgått manuelt ved at vi leste gjennom alle dokumenter registrert i sakene og fylte ut et kontrollskjema per sak. Kontrollskjemaet inneholdt spørsmål som skulle besvares, og var likt for alle sakene. Alle feltene var imidlertid ikke like relevante for alle sakene. De viktigste feltene var der vi skulle fylle inn saksnummer, adresse, hva saken handlet om (type tiltak etc.), en beskrivelse av tidslinjen og fremgangen i saken, hvilke dokumenter som gikk inn og ut i saken, og hva disse handlet om, samt om etaten dro på befarings, besiktigelse, tilsyn, og hvilke virkemidler som eventuelt ble brukt (pålegg, tvangsmulkt etc.).

For å analysere kontrollskjemaene laget vi en oversikt for alle byggesaker, en for alle ulovlighetssaker, en for alle forespørsler, en for alle ansvarsrett-sakene, og en for alle sakene som ble unnlatt oppfølging. Oversikten inneholdt felt der vi skulle notere status for sakene (pågående, avsluttet etc.), om det hadde vært opphold i sakene og eventuelt hvor lenge, hva sakene handlet om, hvilke virkemidler som var brukt, og andre sentrale elementer for de ulike typene saker. Et eksempel på det siste er hvorfor en sak ble avsluttet, hvorfor en sak ble unnlatt oppfølging eller om ansvarsrettsaken hadde kobling til et tilsyn.

Oversiktene ble deretter brukt til å summere opp ulike fakta om sakene i utvalgene.

3.3 Ordsøk i dokumentasjon på tilsynsaktivitet og oversikt over filer

For å undersøke i hvilket omfang Plan- og bygningsetaten opplyste saker ved gjennomføring av befarings/besiktigelse i saker som handlet om konstaterte eller potensielle ulovligheter, søkte vi etter saker av undersakstype 11 (forespørsler) og 17 (konstaterte ulovligheter) der minst én av tekststrengene «befaring» eller «besiktigelse» fremkom i saks-, dokument- eller filnavn. Søkte tydet på at dette ble gjort i 298 av 1963 potensielle eller konstaterte ulovlighetssaker. Det utgjør 15,2 prosent av sakene. Tilsvarende ordsøk viste at det i tillegg ble gjennomført besiktigelse/befaring i 423 av 13 395 aktive byggesaker. Det utgjør 3,2 prosent av byggesakene. Det kan være noe usikkerhet knyttet til disse estimatene, ettersom det er usikkert om etaten i alle relevante tilfeller benytter disse ordene i saks-, dokument- eller filnavn.

For å si noe om omfanget av tilsyn med utvalgte forhold, gjennomførte vi følgende ordsøk i dokumentasjon på tilsynsaktivitet:

Tabell 2 Antall tilsyn med utvalgt forhold

Tekst	Frekvens
brann	398
fdv	234
dokumenttilsyn	211
produktokumentasjon	102
brannsikkerhet	96
overvann	96
konstruksjonssikkerhet	57
kvalifikasjoner	37
trær	23
forurens	18
støy	15
hyb	2
strandsone	0
grønnstruktur	0

3.4 Tekstgraving i dokumentasjon på tilsynsaktivitet

I perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021 hadde etaten utarbeidet 899 filer knyttet til tilsynsaktivitet. Filene fordelte seg på 721 saker. Differansen mellom antall saker og filer skyldes at det i enkelte saker var gjennomført flere tilsyn eller utarbeidet flere filer knyttet til samme tilsyn. Vi gjennomførte tekstgraving og stikkordsøk for å analysere dokumentasjonen på tilsynsaktiviteten.

Tekstgravingen resulterte blant annet i to tabeller der alle de ulike tekstsvarene oppgitt som «bakgrunn for tilsyn» og «samlet vurdering» var inkludert. Tabellen for bakgrunnsfeltene viste at bakgrunnsfeltet var fylt ut i 817 av filene som var utarbeidet som dokumentasjon på tilsynsaktivitet. I tillegg var det 82 tilfeller der tekstgravingen ikke klarte å hente ut bakgrunnsfelt. Manuell gjennomgang viser at det ikke var fylt ut bakgrunnsfelt i disse 82 filene. For å kategorisere de ulike tekstfeltene leste vi gjennom dem manuelt, og markerte hvilken kategori de tilhørte. For eksempel merket vi alle celler med tekst som handlet om at tilsynet ble gjennomført på bakgrunn av søknad om igangsettingstillatelse med en farge, og alle som handlet om at tilsynet var utført på bakgrunn av stikkprøver med fdv-dokumentasjon på en annen farge. Deretter summerte vi dette i en frekvenstabell.

Tabellen over de ulike tekstene som var brukt i vurderingsfeltet, inneholdt 433 ulike tekstsvar fra 818 filer. Det var 281 tilfeller der tekstgravingen ikke klarte å hente ut vurderingsfeltene, så disse ble registrert som tomme felter. For å kunne summere opp hvor mange tilsyn som hadde resultert i avvik og ikke, leste vi gjennom alle feltene og trakk ut de cellene som inneholdt en beskrivelse av at det ikke var funnet avvik. Vi gjennomførte også ulike tekstsøk i filen og summeringer basert på filteret i tabellen for å være sikre på at tallet vi hadde kommet frem til, var riktig.

Vi laget også frekvenstabeller for type bygg og type tiltak basert på tekstgravingen:

Antall tilsyn med ulike typer bygg

Tiltakstype	Antall
Enebolig	295
Blokk/bygård/terrassehus	218
Tomannsbolig/rekkehus	174
Kontor-/administrasjonsbygg	48
Skole/høyskole	23
Barnehage/-park/fritidshjem	19
Forretning/salgslokaler	12
Idrettshaller/treningssteder/bad	10
Restauranter/kafé/bar	10
Alderssykehjem	8
Ukjent tiltakstype	7
Verksted	7
Bod/garasje	6
Overnattingssteder	6
Gjerde	3
Lager	2
Sykehus	2
Arbeidsbrakker	1
Fabrikk	1
Gjenvinningsanlegg	1
Kirker mm	1
Parkeringshus/kjelleranlegg	1

Antall tilsyn med ulike typer tiltak

Tiltaksart	Antall
Oppføring	566
Bruksendring	120
Loftsutbygging	43
Fasadeendring	41
Tilbygg	25
Vesentlig endringsreparasjon	16
Påbygging	11
Oppdeling av bruksenheter	8
Sammenføyning av bruksenheter	8
Oppføring av byggt tekniske installasjoner	7
Vesentlig terrenginngrep	5
Endringsreparasjon av byggt tekniske installasjoner	2
Oppføring av skilt og reklame	2
Riving	1

3.5 Beregning av indikatorer for omfang av tilsyn

Det er ikke åpenbart hva som er den beste måten å beregne en indikator for omfanget av tilsyn på. Kommunerevisjonen har på ulike måter sett nærmere på omfanget av tilsyn opp mot omfanget av byggesaker.

I vår første beregning har vi målt antall tilsyn opp mot antall aktive byggesaker. Her har vi tatt utgangspunkt i saker der dokumentert tilsynsaktivitet i ettårsperioden 1. oktober 2020 til 30. september 2021. Vi har valgt denne perioden i stedet for et kalenderår siden dette er eneste ettårsperiode der Kommunerevisjonen har data for både tilsynsaktivitet og aktive saker. Kommunerevisjonens datagrunnlag viser at det var dokumentert tilsynsaktivitet i 310 saker i denne perioden. I samme periode var det 12470 aktive byggesaker. Dette tilsvarer tilsyn i 2,5 prosent av de aktive byggesakene. Det er usikkerhet knyttet til estimatet blant annet fordi vi har tatt utgangspunkt i når dokumentasjonen ble utarbeidet og ikke når tilsynene ble gjennomført.

I vår andre beregning har vi målt antall tilsyn opp mot antall innkomne byggesaker. Her har vi tatt utgangspunkt Plan- og bygningsetatens egen oversikt over antall gjennomførte tilsyn og innkomne byggesaker i 2020 og 2021. Etaten oppga å ha gjennomført totalt 924 tilsyn i denne toårsperioden og mottatt totalt 12 470 saker i samme periode. Det tilvarer tilsyn i 7,6 prosent av nye byggesaker.

3.6 Analyser gjort i etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med

For å kunne beskrive innholdet og funksjonen til etatens oversikt over foretak det er ført tilsyn med ble dette hentet inn og undersøkt. Kommunerevisjonen hentet inn etatens oversikt over foretak det var ført tilsyn med for perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021. I denne perioden var det 874 oppføringer av foretak i oversikten (samme foretak kunne føres opp flere ganger).

For å gi en oversikt over innholdet talte vi opp antall rosa og røde oppføringer. En rosa oppføring tilsa at tilsynet hadde avdekket større avvik i forbindelse med eller medført varsel om å frata ansvarsrett. En rød oppføring tilsa at tilsynet hadde avdekket større avvik med potensielt umiddelbar fare, eller at det var fattet vedtak om å frata ansvarsrett. Blant oppføringene var det 64 oppføringer fordelt på 55 foretak som var markert rosa. I tillegg var det 44 oppføringer fordelt på 28 foretak som var markert med rødt. Videre undersøkte vi hvor mange av foretakene i oversikten vi fant igjen i dokumentasjonen på tilsynsaktivitet som var utarbeidet i perioden 1. oktober 2019 til 30. september 2021 ved å se etter felles treff i de to kildene. Dette viste at 54 av tilsynene var gjennomført med foretak registrert som rosa i oversikten og 26 av tilsynene var gjennomført med foretak markert som røde.

3.7 Dokumentanalyse

Vi gjennomførte dokumentanalyse av etatens tilsynsstrategi, handlingsplan og årsberetning. Her tok vi utgangspunkt i kravene i byggesaksforskriftens kapittel 15 og hentet ut tekst som handlet om tema berørt i kravene i forskriften. Årsberetningene ble analysert med tanke på innholdet i tilsynsstrategien og handlingsplanen.

Videre analyserte vi innholdet i ulike rutiner og maler. Utgangspunktet for analysen var å sjekke beskrivelsen opp mot informasjonen vi fikk fra informanter, og for å kunne gjengi hvordan arbeidsprosesser skulle være i etaten.

4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)⁵.

5 Gyldighet og pålitelighet

For å sikre at datagrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet, har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). 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.

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 medverifiseringen av fakta, har kunnet komme med innvendinger til våre fortolkninger og henvise til dokumenter eller komme med supplerende dokumenter. Vi har avstemt våre ulike saksbehandlers fortolkninger av dokumentene ved å drøfte fortolknings spørsmål løpende internt.

Spørsmål om gyldighet og pålitelighet var videre relevante for informantutsagn om erfaringer gjort i forbindelse med saksbehandling fordi ulike personer kan legge ulikt meningsinnhold i samme begrep og oppfatte like situasjoner ulikt. For å øke validiteten og påliteligheten brukte vi de samme eksemplene for å operasjonalisere begrep ved alle intervjuer. Videre ble alle beskrivelser av opplevelser sett opp mot saksdokumentene og presentert med nødvendige forbehold i rapporten dersom det var nødvendig. For å

⁵ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

forsikre oss om at vi gjenga utsagn i intervjuer på korrekt måte, ble alle intervjuer verifisert. Samlet utkast til faktabeskrivelse ble videre verifisert av revidert etat.

I tilfeller i rapporten der vi beskriver prosesser eller annet uten forbehold, bygger informasjonen på flere ulike kilder. I tilfeller der informasjon bygger kun på én kilde, for eksempel ett eller flere informantutsagn, er dette poengtert.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom ekstern kvalitetssikring og ved at de reviderte etatene har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene.

Vi kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsenes vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
21/1070 - 76

Vår ref. (saksnr.):
21/3908 - 16

Saksbeh.:

Dato:
04.06.2022

Uttalelse fra byråd for byutvikling til utkast til rapport om Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 13.05.2022 med forespørsel om uttalelse til rapport til uttalelse om «Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging».

Jeg opplever at forvaltningsrevisjoner er et nyttig verktøy i det løpende arbeidet som gjøres for å løse kommunens oppgaver på en effektiv og god måte. Denne forvaltningsrevisjonen er intet unntak. Hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar og jeg har ingen innvendinger til metode, kilder og data. Rapporten har et klart språk og god oppbygging, det er nok imidlertid en fordel med forkunnskaper på området for å lettere forstå nyansene.

Når det gjelder revisjonskriterier vises det til kommentarene i Plan- og bygningsetatens uttalelse til rapporten. Jeg støtter videre de betraktninger knyttet til rapportens konklusjoner og anbefalinger som fremkommer i Plan- og bygningsetatens uttalelse.

Omfanget av ressurser til oppfølging av ulovligheter er spørsmål om hva kommuneøkonomien tillater. Jeg jobber budsjettmessig for at etaten skal få mer ressurser, men det er mange andre formål/tjenesteområder i kommunen som også trenger midler. Jeg vil påpeke at Plan- og bygningsetaten allerede har igangsatt arbeid som oppfølging av revisjonen og jeg vil holdes orientert om etatens arbeid gjennom min virksomhetsstyring.

Med vennlig hilsen

Hanna E. Marcussen
byråd for byutvikling

Vedlegg 4 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten



Se adresseliste

Deres ref.:
Inger-Johanne Kramer

Vår ref. (saksnr.):
202114734 - 8
**Oppgis alltid ved
henvendelse**

Saksbehandler:
Tove Paulsen

Dato: 03.06.2022

Uttalelse til rapport

PLAN- OG BYGNINGSETATENS ARBEID MED ULOVLIGHITESOPPFØLGING

Kommunerevisjonen omtales videre som KRV.
Plan- og bygningsetaten omtales videre som PBE.

KRV har i rapportens sammendrag samlet sine tilbakemeldinger under 4 hovedpunkter. Disse kommenteres under hver for seg. Videre har KRV gitt konkrete anbefalinger som kommenteres samlet. KRV ber om tilbakemelding på 6 enkeltpunkter knyttet til hele revisjonen og disse kommenteres i slutten av dokumentet.

Ansvarsretter:

KRV påpeker at PBE's praksis ved fratagelse av ansvarsrett ikke er tilfredsstillende. Det er fattet vedtak om fratagelse av ansvarsrett i meget få saker. Kun 11 tilfeller i revisjonsperioden. 3 av disse var påklaget og oversendt Statsforvalteren hvorav 2 igjen ble omgjort. Dette sier noe om kompleksiteten ved fratagelse av ansvarsretter. Intensjonen i Plan- og bygningsloven er at den skal være en "ja-lov". Det er ønskelig at byggeprosjektet gjennomføres. PBE erfarer at det er andre virkemidler enn fratagelse av ansvarsrett som er mer effektive som f.eks. det å varsle en fratagelse av ansvarsrett eller å kreve uavhengig kontroll. Dette fremkommer også tydelig i rapporten. PBE vil i lys av det som påpekes i rapporten gå gjennom sine rutiner rundt trekk av ansvarsrett for å se om det er rutiner som bør endres.

KRV påpeker at varsel om trekk av ansvarsrett bør registreres samlet. PBE er enig i den vurderingen og vil se om dette kan tilpasses dagens systemer eller om det må inntas i fremtidig saksbehandlingssystem.

Tilsyn i byggesaker:

PBE har innrettet sin tilsynsvirksomhet i byggesaker etter Pbl kapittel 25. Tilsyn (§§ 25-1 og 25-2). KRV stiller spørsmål om mengden av tilsyn i pågående byggesaker er tilfredsstillende da forarbeidene til loven omtaler et måltall på 10%, men at det ikke ansees som ambisiøst. I lovens § 25-2 står det at "tilsyn gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensiteten som kommunen finner hensiktsmessig". PBE fører tilsyn i saker der det foreligger ansvarlige foretak i tiltaket. Slik PBE er organisert på det nåværende tidspunkt ligger mengden av tilsyn i byggesaker med påfølgende tilsynsrapporter, rundt 475 tilsyn i året. PBE mottar rundt 6000 byggesaker i året og av disse er det ca. 5000 med et ansvarlig foretak, noe som gir en prosent tett opp til 10%. I tillegg gjennomføres det tilsyn med avfallshåndtering. I 2021 var det 65 tilsyn med avfallshåndtering. Videre



Plan- og bygningsetaten
Oslo kommune

oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom

Besøksadresse:
Akersgata 51, 0180 Oslo
Postadresse:
Boks 364 Sentrum, 0102 Oslo

Sentralbord: +47 21 80 21 80
Kundesenteret: +47 23 49 10 00
postmottak@pbe.oslo.kommune.no
Org. Nr.: NO 971 040 823 MVA

rapporteres «varsel om pålegg» i ulovlighetssaker som tilsyn i vår rapportering til KOSTRA. I 2021 var antallet 293 saker. Samlet ble det rapportert 832 tilsyn til KOSTRA i 2021.

En økning av dagens tilsynsnivå vil kunne medføre økt behov for finansiering gjennom gebyrforskriften eller i ramme. Det vil derfor være naturlig at en slik politisk ambisjon kommer gjennom SAK 1.

Oppfølging av overtredelser i og utenfor byggesak:

PBE har innrettet sin ulovlighetsoppfølging etter Pbl kapittel. 32. Ulovlighetsoppfølging. Dette er også den henvisningen som gis i revisjonskriteriene. Ulovligheter har en egen sakskategorisering og hver sak har et eget saksnummer. Ulovligheter har kun to mulige avslutninger og det er "unnlatt oppfølging" (i loven karakterisert som "overtredelse av mindre betydning") eller «ulovlighet opphørt».

Ulovlighetssaker kommer inn som varsler fra omverden eller gjennom pågående byggesaker. Ulovligheter i pågående byggesaker som er knyttet til tiltaket, håndteres i byggesaken og vil være til hinder for et vedtak i byggesaken. Ulovligheter som fremkommer i byggesaker, men som ikke er knyttet til tiltaket, overføres til ulovlighetsoppfølging med et eget saksnummer.

KRV stiller spørsmål om enkelte av de aktivitetene som gjennomføres i ulovlighetssaker av typen besiktigelse, befaring og dokumentgjennomgang burde kunne kategoriseres og telles som et tilsyn. Det henvises til at Pbl § 25-1 skulle kunne tolkes i denne retning. Dette er ikke en fortolkning PBE har lagt til grunn for organiseringen av sitt arbeide per i dag. PBE mener å ha en fortolkning i tråd med statlig veiledning, men det vil være av interesse å utfordre dagens fortolkning. PBE vil med denne rapporten som grunnlag initiere en revurdering av dagens fortolkning.

KRV skriver at den fortolkningen vi har lagt til grunn gir feilaktig styringsinformasjon. PBE baserer sin styringsinformasjon på den gjeldende lovfortolkningen. All styringsinformasjon i PBE oppdateres automatisk fra definerte databaser. Produksjonsdata oppdateres daglig. Hvis PBE endrer sin lovfortolkning vil det endre saksgangsføringen og dermed den løpende styringsinformasjonen.

KRV påpeker at ulovlighetsoppfølgingen i mange saker strekker seg over et langt tidsrom og at dette er uheldig. PBE er enig i det. Ulovlighetssaker er ofte komplekse og kan påklages i flere runder. PBE ser på mulige handlingsrom for å få til et raskere forløp i ulovlighetssaker.

Alle ulovlighetssaker klassifiseres etter type ulovlighet. Med dagens kapasitet prioriteres de mest alvorlige sakene. PBE har i dag et løpende ulovlighetsprosjekt med målsetning om å bygge ned saksporteføljen og effektivisere ulovlighetsoppfølgingen. PBE er ikke i mål med dette arbeidet. Vi har kommet langt på vei med de enklere sakene, men de mer komplekse sakene som står for tur vil kreve mer arbeid. Vi er i dialog med andre kommuner gjennom Storbynettverket.

Tilsynsstrategi og årsrapportering:

Vi merker oss at KRV mener at strategiens evaluering burde utvides og vil følge opp det i kommende evalueringer.

Anbefalinger fra KRV:

PBE merker seg de konkrete anbefalingene. Vi vil initiere et arbeid med å revidere vår fortolkning av hva som kan telles som tilsyn i ulovlighetssaker. Videre vil vi vurdere våre prosesser rundt fratagelse av ansvarsretter og likebehandling i denne sammenheng. PBE tilstreber alltid god oppfølging, god kontinuitet og god dokumentasjon, men vil på bakgrunn av funn og anbefalinger se på mulig forbedringer av dagens prosesser. Prosesser rundt unnlatt oppfølging av ulovligheter vil være en del av det.

KRV ber om tilbakemelding på enkeltpunkter som er besvart nedenfor:

1. Hensikt.
Prosjektets hensikt er klart
2. Metode og kilder.
PBE stiller spørsmål ved enkelte sider av metodebruken. KRV har i denne revisjonen i stor grad benyttet maskinell tekstgraving. Vår saksgang og milepæler er entydige, men det er ikke tilfelle for innholdet i de

ulike dokumentene. Tilslag på ord i dokumenter kan ikke sidestilles med saksgang og milepæler. Men av det som fremkommer i rapporten tror vi ikke det har påvirket rapportens konklusjoner.

Som vanlig i de fleste revisjoner er det gjennomført intervjuer. PBE påpekte i fakta verifikasjonen at noe av den informasjonen som fremkom ikke var gjenkjennelig og burde slik sett verifiseres gjennom intervju av flere personer. Om det ble gjennomført er uvisst, men ordlyden i den endelige rapporten er ikke endret.

3. Revisjonskriterier.

PBE ga innledningsvis tilbakemelding på punkt 1.1. i revisjonskriteriene. Dette går direkte på fortolkning av Pbl § 25-1. Vi informerte om at revisjonskriteriene ikke samstemte med vår lovfortolkning. Når det revideres etter andre fortolkninger enn det PBE har lagt til grunn vil det åpenbart fremkomme avvik. Her ville det for PBE ha vært av interesse å diskutere og utdype lovfortolkningen sammen med KRV for å bedre grunnlaget for videre arbeide. Vi ser det som nødvendig og verdifullt å utfordres gjennom KRV sine vurderinger. Det kan være grunn til å stille seg spørsmål om uenigheter rundt revisjonskriteriene kunne omhandles i revisjonsrapporten på en annen måte enn i dag.

4. Samlede vurderinger.

Rapporten stiller samlet sett spørsmål ved vår organisering av tilsyn og ulovlighetsoppfølging og vil være et verktøy for å sette søkelys på etablerte prosesser.

5. Tiltak.

De tiltak som etaten vurderer er omtalt innledningsvis.

6. Tiltakenes tidsperspektiv.

Tidsmessig har vårt arbeide allerede startet, men uten at vi ikke kan si en sluttdato. I enkelte tiltak vil vi være avhengig av tilbakemeldinger utenfor PBE.

Vennlig hilsen

Tove Paulsen - fungerende assisterende direktør

Torge Railo - konstituert etatsdirektør

etatsledelsen

strategienheten

Samme brev er sendt til:

Kommunerevisjonen, Grenseveien 88, 0663 OSLO

Byrådsavdeling for byutvikling, Rådhuset, 0037 OSLO



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 5/2022

Tel. +47 21 70 21 80

www.krv.oslo.kommune.no