

Kontrollutvalget

Deres ref.: Vår ref. (saksnr.): Saksbeh.: Dato:
24/382 - 16 Cecilie Karlsen, +47 91679912 13.02.2025

Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 5/2022 Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging

Oppsummering

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 5/2022 *Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging*, jf. kontrollutvalgets vedtak 27. august 2024, (sak 73). Undersøkelsen tilhører området Bærekraftig kommune i Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2028 som bystyret behandlet 19. juni 2024 (sak 173).

I 2022 undersøkte Kommunerevisjonen Plan- og bygningsetatens oppfølging av om mulige ulovligheter i og utenfor byggesak var tilfredsstillende. Undersøkelsen viste at selv om Plan- og bygningsetaten hadde rutiner og praksis som kunne bidra til at ulovligheter i og utenfor byggesak ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte, var det flere svakheter og mangler ved etatens ulovlighetsoppfølging. Etatens praksis ga risiko for at ulovlige forhold ble opprettholdt over tid.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten har iverksatt meldte tiltak og fulgt opp vedtakene fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer.

Kommunerevisjonens konklusjon i denne oppfølgingsundersøkelsen er at byråden for byutvikling har iverksatt det meldte tiltaket og med det fulgt opp behandlingen i bystyrets organer. Plan- og bygningsetaten har i hovedsak iverksatt meldte tiltak. Etaten hadde ikke evaluert tilsynsstrategien. Etaten oppga at den arbeider videre med tiltak av betydning for fratakelse av ansvarsrett og likebehandling.

I det følgende presenterer vi konklusjonene i rapport 5/2022 *Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging* og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 5/2022 *Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging*)

Forvaltningsrevisjonen viste 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. Disse 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.

Kommunerevisjonen ga anbefalinger til Plan- og bygningsetaten og til byråden for byutvikling, som begge varslet tiltak. Disse gjengis i punkt 3 i saken.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Kontrollutvalget behandlet rapporten 21. juni 2022 (sak 50) og fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret merker seg at Kommunerevisjonens rapport 5/2022 *Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging* viser at etaten hadde rutiner og praksis som kunne bidra til at ulovligheter i og utenfor byggesak ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Bystyret konstaterer samtidig at det var 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, herunder på prioriterte saksområder som innebærer risiko for alvorlige konsekvenser for liv og helse. 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. Bystyret merker seg også at etatens måltall for tilsyn var satt ut fra kapasitetshensyn.

Rapporten ble deretter behandlet i byutviklingsutvalget 14. september 2022 (sak 187) og i bystyret 21. september 2022 (sak 278). Bystyret fattet vedtak i tråd med kontrollutvalgets innstilling.

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse (overskrift 1)

Ifølge kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Byrådet har etter kommuneloven ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak.

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble varslet, er iverksatt, samt om vedtak fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer er fulgt opp. Etaten meldte relevante tiltak til alle Kommunerevisjonens anbefalinger. Bystyrets vedtak i saken omfatter at bystyret merker seg svakheter og mangler omtalt i rapporten. Kommunerevisjonen vurderer at vedtakene vil være fulgt opp i den grad Plan- og bygningsetaten har gjennomført varslede tiltak.

Vi har gjennomført en ordinær oppfølgingsundersøkelse i tråd med oppdraget fra kontrollutvalget. Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi i hovedsak ikke har kunnet klarlegge effekten av tiltak og om de er tilstrekkelige. Vi har imidlertid spurt byråden og etaten om deres syn på effekten av tiltak. Dette omtales i punkt 3.3. Vi har også fått dokumentasjon av Plan- og bygningsetatens resultater av gjennomførte tilsyn i perioden 2022–2024. Dataene er i hovedsak innhentet i perioden desember 2024–januar 2025, og består av skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Byråden og etaten har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til beskrivelse av status på oppfølgingstidspunktet og Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjon.

I det følgende redegjør vi for vedtak, føringer og varslede tiltak etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Byråden for byutvikling

3.1.1 Varslet tiltak

Byråden viste til Plan- og bygningsetatens igangsatte arbeid med oppfølging av forvaltningsrevisjonen. Byråden ville holde seg oppdatert om etatens oppfølgingsarbeid gjennom virksomhetsstyringen.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden beskrev at Plan- og bygningsetatens oppfølging av Kommunerevisjonens rapporter er fast tema i virksomhetsstyringsmøtene. Dokumentasjonen viser at orienteringer fra etaten med relevans for arbeid med ulovlighetsoppfølging har vært satt opp ved to anledninger.

Kommunerevisjonens vurdering

Tiltaket er iverksatt.

3.2 Plan- og bygningsetaten

3.2.1 Varslet tiltak

Revidert fortolkning av hva som kan telles som tilsyn i ulovlighetssaker

Plan- og bygningsetaten meldte at den ville initiere et arbeid med å revidere sin fortolkning av hva som kan telles som tilsyn i ulovlighetssaker.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten beskrev at den har gått dypere inn i spørsmål om hva som kan telles som tilsyn. Praksisen etaten beskriver, er lik den etaten beskrev i uttalelsen til rapport 5/2022. Etaten viser til nasjonale retningslinjer og definisjoner knyttet til hva som kan telles som tilsyn i ulovlighetssaker, og som gjenspeiles i etatens saksbehandlingssystem og KOSTRA-rapportering. Definisjonsmessige uklarheter i hvilke prosesser som er å klassifisere og rapportere som tilsyn, er i de senere år tatt opp med Direktoratet for byggkvalitet og Statistisk sentralbyrå på nasjonalt nivå, men er på undersøkelsestidspunktet ikke avklart. Etaten mener det er rom for å telle ulovlighetssaker som er avsluttet før det er konstatert ulovlighet som tilsyn, og vurderer å rapportere dette i KOSTRA for 2024.

Etatens oversikt over resultater av registrerte tilsyn i KOSTRA i perioden 2022–2024 viste en klar økning i tilsyn knyttet til ulovligheter.

Etaten påpeker at en konsekvens av at flere aktiviteter i en ulovlighetssak defineres og telles som tilsyn, vil kunne være at samme sak telles flere ganger i KOSTRA. Etaten vil forespørre Kommunal- og distriktsdepartementet om dette i 2025.

Kommunerevisjonens vurdering

Tiltaket er iverksatt.

3.2.2 Varslet tiltak

Praksis ved fratakelse av ansvarsretter

Plan- og bygningsetaten ville gå gjennom rutiner for fratakelse av ansvarsretter og likebehandling i den sammenheng, herunder se på muligheter for å registrere trekk av ansvarsrett samlet i nåværende og framtidig saksbehandlingssystem.

Status på oppfølgingstidspunktet

Plan- og bygningsetaten svarte at det pågår en større evaluering i etaten av prosesser og rutiner rundt tilsyn. Ifølge etaten gjøres dette i et større perspektiv, ikke bare rettet mot fratakelse av ansvarsrett.

Etaten ønsker å iverksette tiltak før det kommer til fratakelse av ansvarsrett. Etaten oppga å være i ferd med å endre interne grenseganger, interne veiledninger og kommunikasjon med omverden. Etaten beskrev at den arbeidet med å bedre begrunnelsene ved advarsler i tilsynsrapport for å synliggjøre mindre alvorlige avvik og ved særskilte forhold der etaten velger å ikke varsle fratakelse av ansvarsretten. For øvrig har etaten ikke endret sine rutiner rundt klassifisering av avvik.

Ifølge etaten er det ikke mulig å registrere alle former for utfall av gjennomførte tilsyn som kan føre til trekk av ansvarsrett i etatens saksbehandlingssystem. Et nytt saksbehandlingssystem er planlagt innført i 3. kvartal 2025, men det er uklart om det nye systemet vil bøte på denne svakheten.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på Plan- og bygningsetatens svar legger Kommunerevisjonen til grunn at den pågående evalueringen etaten viser til, også innebærer en gjennomgang av rutiner på området. Vi merker oss at etaten arbeider videre med forhold av betydning for fratakelse av ansvarsrett og likebehandling.

3.2.3 Varslet tiltak

Raskere saksbehandling

Etaten ville vurdere handlingsrommet for å få til et raskere forløp i ulovlighetssaker.

Status på oppfølgingstidspunktet

Plan- og bygningsetaten ble omorganisert i 2024. Etaten skriver at den per 2025 har én seksjon for tilsyn og én for ulovlighetsoppfølging. I tillegg er det etablert en egen midlertidig seksjon for ulovlighetsoppfølging som skal redusere restanser i ulovlighetssaker innkommet før 2024, noe etaten oppga at den var godt i gang med. Ifølge etaten hadde den ordinære seksjonen for ulovlighetsoppfølging fått økt ansvar og nye rutiner med formål å oppnå raskere forløp. Etaten påpekte likevel at ulovlighetssakenes natur gjør at saksbehandlingstiden kan være lang, og at det er begrenset hvor mye den kan reduseres.

Etatens oversikt viser at den midlertidige seksjonen har redusert restansene fra 1293 saker i januar 2024 til 1037 i desember samme år.

Kommunerevisjonens vurdering

Tiltaket er iverksatt. Kommunerevisjonen merker seg at det fortsatt er restanser på ulovlighetsområdet.

3.2.4 Varslet tiltak

Forbedret oppfølging, dokumentasjon og kontinuitet

Plan- og bygningsetaten meldte at den ville se på mulige forbedringer av dagens prosesser for å sikre god oppfølging, dokumentasjon og kontinuitet i saksbehandlingen, herunder prosesser knyttet til unnlatt oppfølging.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten viste til etableringen av nye seksjoner for ulovlighetsoppfølging og disse seksjonenes ansvar, rutiner og prioriteringer. Ifølge etaten skal dette bidra til bedre oppfølging og kontinuitet.

Plan- og bygningsetaten beskrev videre at den hadde forbedret krav til og kontroll med tilstrekkelig dokumentasjon i saksbehandlingen.

Etaten skrev dessuten at den hadde utarbeidet retningslinjer for vurdering av unnlatt oppfølging. En oppdatering av disse vil i 2025 legges inn i etatens kvalitetssystem, skrev etaten.

Kommunerevisjonens vurdering

Tiltaket er iverksatt.

3.2.5 Varslet tiltak

Utvidet evaluering av tilsynsstrategien

Plan- og bygningsetaten meldte at den ville utvide sin evaluering av tilsynsstrategien.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten hadde ikke evaluert tilsynsstrategien. Etaten mente at dagens praksis hvor tilsynsstrategien rulleres hvert annet år og skal ta opp i seg resultatene fra de årlige rapporteringene, er i tråd med veiledning til byggesaksforskriften. Tilsynsstrategien kan eventuelt justeres i løpet av toårsperioden hvis det åpenbart er nødvendig, oppga etaten. Nåværende tilsynsstrategi varte ut 2024, skrev etaten, og det vil være naturlig å evaluere denne i løpet av 2025 samtidig med utarbeidelse av ny tilsynsstrategi.

Kommunerevisjonens vurdering

Tiltaket er ikke iverksatt. Kommunerevisjonen legger til grunn at tilsynsstrategien vil evalueres i 2025.

3.3 Byrådets og etatens vurdering av effekten av iverksatte tiltak

Byråden for byutvikling anså at ny organisering av tilsynsarbeidet i Plan- og bygningsetaten ville ha effekt slik at ulovlighetsoppfølgingen kan bli mer effektiv.

Ifølge Plan- og bygningsetaten har ny organisering og nye rutiner for oppfølging av ulovligheter til hensikt å sikre raskere saksbehandling i alle påstartede saker og avslutning av saker så tidlig som mulig. Etaten mener det er vanskelig å konkludere på hvilken effekt de nye rutinene har og kommer til å ha framover, men trekker fram at gjennomsnittstiden for første behandling av nye saker er på vei nedover i forhold til tidligere avsluttede saker.

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Hilde Ludt
avdelingsdirektør