



Tilsyn med byggesaker

Forvaltningsrevisjon – **Bamble**, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn kommune

2015 :: 750 014

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	4
1.1 Kontrollutvalgenes bestilling.....	4
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	4
1.3 Avgrensning	5
1.4 Metode og kvalitetssikring.....	5
1.5 Høring.....	6
2 Organisering av tilsyn med byggesaker	6
2.1 Organisering og personellressurser	7
2.2 Byggesaksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging	8
2.3 Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland.....	9
3 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	11
3.1 Fakta om tilsyn og ulovlighetsoppfølging.....	11
3.2 Revisors vurdering av tilsyn og ulovlighetsoppfølging	14
4 Formell ramme for myndighetsutøvelse og samarbeid	16
4.1 Fakta om den formelle rammen	16
4.2 Revisors vurdering av den formelle rammen	18
5 Tilsynskontorets arbeid med tilsyn	20
5.1 Fakta om Tilsynskontorets tilsyn med byggesaker	20
5.2 Revisors vurdering av Tilsynskontorets tilsyn med byggesaker	23
6 Tydelig ansvars- og oppgavefordeling	26
6.1 Fakta om ansvars- og oppgavefordeling	26
6.2 Revisors vurdering av ansvars- og oppgavefordelingen	30
7 Konklusjoner og anbefalinger	32
7.1 Konklusjoner	32
7.2 Anbefalinger.....	34
Litteratur og kildereferanser	35
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse	37
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	38
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	45

Foto forside: pixabay.com

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av:

- Porsgrunn kontrollutvalg i møte 23.09.14, sak 43/14, og møte 04.11.14, sak 51/14.
- Kragerø kontrollutvalg i møte 13.10.14, sak 35/14.
- Drangedal kontrollutvalg i møte 27.11.14, sak 29/14.
- Bamble kontrollutvalg i møte 02.12.14, sak 24/14.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

I hvilken grad driver Bamble kommune tilsyn med byggesaker i samsvar med plan- og bygningsloven?

Er organiseringen av Tilsynskontorets¹ oppgaver i tråd med bestemmelsene i kommuneloven?

I hvilken grad driver Tilsynskontoret byggesakstilsyn i samsvar med inngått avtale?

I hvilken grad er ansvars- og oppgavefordelingen mellom Tilsynskontoret og Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn tydeliggjort når det gjelder tilsyn med byggesaker?

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Kommunen plikter å føre tilsyn etter plan- og bygningsloven, men kan selv velge hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn, jf. plan- og bygningsloven § 25-1 og § 25-2. For å sikre at kommunens tilsynsansvar blir ivaretatt, er et viktig at kommunen aktivt og systematisk tar stilling til når, hvor og hvordan det skal føres tilsyn.

Vi legger til grunn at systematisk dokumentasjon av planlegging, gjennomføring og rapportering på tilsyn gjør det mulig for en kommune å vurdere om de fører tilsyn i et omfang som avdekker lovbrudd. I denne forvaltningsrevisjonen har vi derfor undersøkt om Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn ivaretar lovpålagte tilsynsoppgaver og ulike lovpålagte dokumentasjonskrav knyttet til tilsyn.

¹ Fullt navn: Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland. Kalles heretter Tilsynskontoret.

Vi mener at Bamble ivaretar tre av de seks undersøkte lovfestede kravene knyttet til tilsyn. To av de ivarettatte kravene er noe svakt dokumentert. Det gjelder krav om tilsyn der det allerede er gitt pålegg, og krav om tilsyn når kommunen blir gjort oppmerksom på antatt ulovlige forhold. Samlet sett synes det som om kommunens tilsynsvirksomhet bare delvis samsvarer med plan- og bygningsloven.

Formell ramme for myndighetsutøvelse og samarbeid

Prosessuelle beslutninger i forbindelse med tilsyn – slik Tilsynskontoret gjør – er å anse som myndighetsutøvelse. Kommunene må organisere myndighetsutøvelsen innenfor de samarbeidsmodellene som kommuneloven åpner for. Den aktuelle samarbeidsmodellen for tilsyn i byggesaker, er vertskommunesamarbeid, jf. § 28-1.

Vi har sett nærmere på om de formelle rammene knyttet til vertskommunesamarbeid er på plass. Vi fant at det er inngått en skriftlig avtale, men at det mangler delegering av myndighet fra samarbeidskommunene til vertskommunen, og at bare en av de fire kommunene har behandlet avtalen på politisk nivå.

Samarbeidsavtalen om Tilsynskontoret er ikke i tråd med kommunelovens bestemmelser om vertskommunesamarbeid.

Tilsynskontorets tilsyn med byggesaker

Avtalen om felles tilsynsvirksomhet omfatter flere forhold. Vi har undersøkt konkrete oppgaver som er knyttet til selve tilsynsvirksomheten. Det omfatter både aktiviteter som Tilsynskontoret har ansvar for alene, og aktiviteter som krever samarbeid mellom Tilsynskontoret og kommunene. Samlet sett mener vi at Tilsynskontoret i all hovedsak utfører sine oppgaver i tråd med inngåtte avtale.

Samarbeidsavtalen gir kommunene anledning til å delta i tilsynet og til å velge tilsynsform. Denne muligheten har kommunene i liten grad benyttet seg av.

Avtalen sier at Tilsynskontoret skal føre register over utførte tilsyn og anmerkninger. Etter vår vurdering ivaretar Tilsynskontoret dette ansvaret ved å sende rapportene til utpekte kontaktpersoner i kommunene som så skal legge rapportene ut på nettsidene til Grenlandsamarbeidet/Grenlandstandarden. Vi vil imidlertid påpeke at registeret var mangelfullt for årene 2010-2012, og nesten fullstendige for årene 2013-2014. Etter vår vurdering er det bra at registeret har blitt bedre de senere årene, men samlet sett mener vi denne delen av avtalen bare delvis er ivarettatt.

Saksbehandlerne kan rutinene for arkivering av dokumenter, samtidig fant vi at ingen av kommunene hadde arkivert tilsynsrapporter fra Tilsynskontoret i perioden 2010-2012. Kommunen bør derfor se nærmere på egen praksis når det gjelder arkivering av dokumenter fra Tilsynskontoret.

Tydelig ansvar- og oppgavefordeling

I saker der Tilsynskontoret utfører tilsyn for oppdragskommunene, skal flere uavhengige enheter arbeider i en sekvensiell rekkefølge i samme sak. Da er det viktig med en tydelig og konkret ansvars- og oppgavefordeling i hver fase av arbeidet.

Det er ikke er utarbeidet egne rutiner som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret. Den etablerte styringslinjen, avtalen, virksomhetsplanene og den etablerte praksisen fungerer til en viss grad som rutiner for dette arbeidet. Samtidig ser vi at samarbeidskommunene har forskjellige oppfatninger av om ansvars- og oppgavefordelingen mellom dem selv og Tilsynskontoret er slik de ønsker den skal være. Etter vår vurdering henger denne forskjellen sammen henger med at ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret ikke er tilstrekkelig tydeliggjort.

Anbefalinger

Vi mener Bamble kommune bør:

- sørge for at kommunen utfører tilsynsvirksomhet i tråd med plan- og bygningsloven,
- ta initiativ til at samarbeidet om byggesakstilsyn organiseres i samsvar med kommunelovens bestemmelser om interkommunal myndighetsutøvelse,
- iverksette tiltak for å sikre riktig arkivering av dokumenter mottatt av Tilsynskontoret,
- iverksette tiltak for å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret.

14. oktober 2015

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgenes bestilling

Bestillingsprosessen i kontrollutvalgene var som følger:

- Kontrollutvalget i Porsgrunn bestilte forvaltning av Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland, jf. sak 43/14 med godkjenning av prosjektplan i sak 43/14.
- I brev 03.10.14 ble kontrollutvalgene i Bamble, Drangedal, Kragerø, Siljan og Skien invitert av kontrollutvalget i Porsgrunn om å delta i denne forvaltningsrevisjonen.
- Kontrollutvalgene i Kragerø (sak 35/14), Drangedal (sak 29/14) og Bamble (sak 24/14) vedtok å delta i kontrollen, og de sluttet seg til bestillingen fra kontrollutvalget i Porsgrunn.
- Kontrollutvalgene i Siljan og Skien takket nei til å delta i forvaltningsrevisjonen.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

I hvilken grad driver Bamble kommune tilsyn med byggesaker i samsvar med plan- og bygningsloven?

Er organiseringen av Tilsynskontoret i tråd med bestemmelsene i kommuneloven?

I hvilken grad driver Tilsynskontoret byggesakstilsyn i samsvar med inngått avtale?

I hvilken grad er ansvars- og oppgavefordelingen mellom Tilsynskontoret og Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn tydeliggjort når det gjelder tilsyn med byggesaker?

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra plan- og bygningsloven med tilhørende forarbeider, lovarbeider og veileder. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3 Avgrensning

Revisjonen vil omhandle tilsynsvirksomheten med byggesaker i Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn og i Tilsynskontoret. Vi avgrensner oss mot de øvrige oppgavene kommunene har etter plan- og bygningsloven.

Vi avgrensner oss også mot de kostnadmessige sidene ved tilsyn. Vi vil her kun vise til plan- og bygningsloven § 33-1 som åpner for at kommunens utgifter til tilsyn kan dekkes gjennom byggesaksgebyrer.

Tidsmessig avgrensner vi oss til perioden 2010-2014. Denne tidsperioden er valgt fordi kommunens plikt til å føre tilsyn i byggesaker ble styrket i 2010 da ny plan- og bygningslov (byggesaksdel) trådte i kraft, jf. Ot.prp. nr. 45 2007-2008 og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter.

1.4 Metode og kvalitetssikring

I denne revisjonen har vi benyttet ulike metoder for å hente inn informasjon. Vi har:

- hatt intervju med ledere og saksbehandlere som har ansvar for byggesaksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging i de fire kommunene,
- hatt intervju med Tilsynskontoret,
- gått gjennom ulike nasjonale dokumenter, kommunale dokumenter, og dokumenter utarbeidet av Tilsynskontoret.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er utført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal. Oppdragsansvarlig er Kirsti Torbjørnson.

² Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

1.5 Høring

Rapporten ble sendt på høring til Bamble kommune 24. september 2015. Samme dag ble tilsvarende rapporter sendt på høring til Drangedal, Kragerø og Porsgrunn kommune. Videre ble fellesdelene av rapporten sendt på høring til Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland.

Høringsuttalelsen fra Bamble ligger i vedlegg 1. De faktafeilene som påpekes er rettet opp. Det har ikke ført til endringer i vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Kapittel fire, fem og seks er like i de fire rapportene. I høringssvaret fra Bamble er det kommet innspill til disse kapitlene, og de er tatt inn i alle rapportene. Nedenfor tar vi med en oversikt som viser hvilke avsnitt som er endret (markeres med kursiv):

Avsnitt 4.1.3

Bamble: *Tilsynskontoret omtales i en eierskapsmelding som kommunestyret behandlet i møte 16.10.2010. Eierskapsmeldingen inneholder en beskrivelse av hvilke selskaps- og samarbeidsformer en kommune kan ha, og en beskrivelse av de selskapene, samarbeidene og stiftelsene som Bamble kommune har. I kommestyrevedtaket framgår det hvilke prinsipper som skal legges til grunn for kommunalt eierskap. Bamble kommune har imidlertid ikke et politisk vedtak om inngåelse av en samarbeidsavtale med andre kommuner om å utføre tilsyn i byggesaker.*

Avsnitt 6.1.2

Bamble: Det har vært uenighet i styringsgruppa på dette punktet. De ha diskutert det gjentatte ganger.

Sitat fra høringssvaret: På et møte i Kragerø ble det enighet rundt dette punktet. Slik at dette nå skal være klart. Tilsynskontoret følger saken fram til eventuell ulovlighetsoppfølging. Ulovlighetsoppfølging er kommunes ansvar.

2 Organisering av tilsyn med byggesaker

2.1 Organisering og personellressurser

På øverste administrative nivå er Bamble kommune organisert med rådmann og flere stabsenheter. På neste nivå er det delt inn i fem kommunalområder:

1. Næring, miljø og samfunnsutvikling
2. Tekniske tjenester og eiendomsforvaltning
3. Skole og barnehage
4. Kultur og oppvekst
5. Helse og omsorg

Kommunalområdet *Næring, miljø og samfunnsutvikling* ledes av en kommunalsjef, og har ansvar for næringsarbeid, byggesaker og planarbeid, kart og oppmåling, og jord-, og skogbruk- og viltforvaltning, samt eiendomsskatt og miljø.

Kommunalområdet har totalt 13,5 årsverk fordelt på 14 personer, og det er delt i tre tjenesteområder: (1) *Næring*, (2) *Miljø og (3) Samfunnsutvikling*. På neste nivå er *Samfunnsutvikling* delt inn i (1) *Plan*, (2) *Geodata og (3) Byggesak*. Innenfor hvert område er det en koordinator som har et særskilt fagansvar. I byggesak er det tre årsverk fordelt på fire personer. De har ansvar for byggesaker, herunder søknadsbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Byggesak har en heltidsansatt som har jobbet med byggesaker siden 2009. Han er også kommunes kontaktperson inn mot Tilsynskontoret, og har bakgrunn som byggmester.³ Våren 2015 gikk en byggesaksbehandler av med pensjon. Vedkommende ble erstattet av en bygningsingeniør. Det siste årsverket er delt mellom koordinator for byggesaker og en byggesaksbehandler. Koordinatoren jobber i tillegg med administrative og budsjettmessige oppgaver inn mot kommunalsjefen, mens byggesaksbehandleren jobber i tillegg som koordinator for plansaker.

For å vise omfanget av ansvarsområdet til byggesaksbehandlerne tar vi med to tabeller som viser antall eiendommer og hytter, og antall innkomne byggesøknader i Bamble. Vi tar også med tilsvarende tall for gjennomsnittet for kostragruppe 8 – som Bamble tilhører.

³ Han er vår kontaktperson i dette prosjektet.

Tabell 1 – antall eiendommer og hytter - 2014

		2014
Bamble	Antall eiendommer	9 717
	Antall hytter	2 328
Gjennomsnitt for kostra-gruppe 8	Antall eiendommer	7 713
	Antall hytter	861

Tabell 2 – antall søknader om byggetiltak – 2013 og 2014

		2013*	2014*
Bamble	Antall søknader om byggetiltak mottatt siste år	547	418
Gjennomsnitt for kostra-gruppe 8	Antall søknader om byggetiltak mottatt siste år	340	..

Kilde: SSB/Kostra

*Vi tar med tall både for 2013 og for 2014, fordi Kostra ikke har tall for kostragruppe 8 i 2014.

Tabellene viser at Bamble har flere eiendommer, flere hytter og mottar flere byggesøknader enn gjennomsnittet for kostragruppen.

2.2 Byggesaksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Saksbehandling i en byggesak handler om å innhente informasjon slik at kommunen har et tilstrekkelig grunnlag til å behandle søknaden(e). Alle undersøkelser utover dette omfattes av kommunens *tilsynsvirksomhet*.

Tilsyn kan gjelde alle forhold i en byggesak og utføres på ulike måter. Det kan skje uanmeldt og eller det kan varsles på forhånd. Tilsyn kan gjøre med alle typer byggetiltak – både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige. Det kan utføres gjennom alle stadier i byggeprosessen, og inntil fem år etter at ferdigattest er gitt.

Framgangsmåten ved tilsyn er vanligvis varsling tilsynet, avklaring av fakta, oppsummering og gjennomgang med berørte parter, samt rapportering. Innhenting av fakta kan gjøres på flere måter. Eksempelvis ved:

- dokumentgjennomgang,
- befaring/inspeksjon,
- møter eller intervju med påfølgende verifikasjon.

Tilsyn kan avdekke ulovlige forhold i byggesaker. Da inntreffer kommunens plikt til å følge opp det ulovlige forholdet. Vanligvis gis foretaket anledning til å rette opp eventuelle feil og mangler. Dersom det ikke vises vilje til å rette opp forholdene, må kommunen vurdere å bruke sanksjoner. *Ulovlighetsoppfølging* handler om å forfølge og få lukket klare avvik fra bestemmelser i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, planer og eventuelle kommunale tillatelser.

2.3 Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland

I 2005 inngikk Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien en midlertidig avtale om å opprette et felles kontor som skulle utføre tilsyn i byggesaker. Fullt navn på kontoret er: *Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland*. Fra 2010 ble dette en fast ordning. Tilsynskontoret har hele tiden ligget i Porsgrunn, og Porsgrunn kommune har hatt arbeidsgiveransvaret. Tilsynskontoret har hele tiden hatt en ansatt.

Tilsynskontoret utfører tilsyn i konkrete saker på oppdrag for grenlandskommunene. I den anledning treffer Tilsynskontoret prosessuelle beslutninger som for eksempel å innhente opplysninger fra private aktører og gjennomføre befaringer på eiendommer i forbindelse med tilsynet. Tilsynskontoret beskriver arbeidet sitt slik:

Det er alltid kommunene som tar initiativ til tilsyn de ønsker at jeg skal utføre. Det er tradisjon for at jeg utfører revisjonstilsyn.

Et typisk tilsyn starter med at jeg får et oppdrag fra en eller flere kommuner, og mottar den dokumentasjonen kommunene har – om søknaden og foretaket osv. Så varsler jeg foretaket om at kommunen ønsker tilsyn. Deretter planlegges og gjennomføres tilsynet. Informasjonsinnhenting krever mye. Det blir vanligvis mange e-poster fram og tilbake. Avslutningsvis skrives det en rapport. Foretaket får mulighet til å gi merknader til rapporten. Jeg følger opp disse merknadene. Det kan skje etter at jeg har oversendt rapporten til kommunene. Når kommunen mottar rapporten, har de ansvar for å følge opp funn/avvik.

Vi har fått opplyst at iverksetting og oppfølging av den ovennevnte avtalen er lagt til en styringsgruppe. Styringsgruppa gjør dette ved godkjenning av virksomhetsplaner og

årsrapporter fra Tilsynskontoret. Fra 2014 har Tilsynskontoret i tillegg rapportert tertialvis på sin tilsynsaktivitet.

Styringsgruppa består av ledere med ansvar for saksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker fra de seks kommunene. Den ble opprettet i 2003 for å følge opp en avtale om bedre koordinering mellom de seks kommunene, slik at plan- og byggesaksarbeidet i Grenland ble mer likeartet – kalles ofte grenlandsstandarden⁴. Det var styringsgruppa – sammen med Plan- og byggesaksforum⁵ – som tok initiativ til å utrede om og hvordan byggesakstilsyn kunne samordnes i grenlandskommunene. Dette arbeidet munnet ut i avtalen om å opprette Tilsynskontoret.

Styringsgruppa har blant annet opprettet ulike arbeidsgrupper som jobber med konkrete temaer innen plan, byggesak, gebyr og tilsyn. Arbeidsgruppa som følger opp tilsynsområdet, kalles tilsynsgruppa. Den består av Tilsynskontoret og saksbehandlere med særskilt ansvar for tilsyn i byggesaker fra hver av de seks kommunene. Gruppa skal møtes fire ganger per år, og formålet er å diskutere faglige problemstillinger, dele tilsynserfaringer og oppdatere hverandre på faglige endringer.

⁴ Grenlandsstandarden skal bidra til at regionen utvikler en enkel, lik og forutsigbar saksbehandling. De samme målsetningene ligger i den generelle avtalen fra 2006 om Grenlandssamarbeidet. De siste årene har nettsidene til Grenlandsstandarden ligget som lenke på nettsidene til Grenlandssamarbeidet.

⁵ Vi har fått opplyst at Plan- og byggesaksforum ble opprettet på 90-tallet, og består av representanter fra fylkesmannen, fylkeskommunen, Statens vegvesen og de seks kommunene. Representantene fra kommunene er de samme som sitter i styringsgruppa. Styringsgruppa har lltid møte før Plan- og byggesaksforum har sine møter. Fra juni 2015 er dette endret slik at forumet og styringsgruppen har felles møte.

3 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

I hvilken grad driver Bamble kommune tilsyn med byggesaker i samsvar med plan- og bygningsloven?

Revisjonskriterier:

- a. Kommunen skal ha en tilsynsstrategi.
- b. Kommunen skal gjennomføre tilsyn i byggesaker hvor det allerede er gitt pålegg.
- c. Kommunen skal gjennomføre tilsyn i byggesaker når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.
- d. Kommunen skal utarbeide en tilsynsrapport⁶ ved utført tilsyn.
- e. Kommunen skal utarbeide årlige tilsynsrapporter.
- f. Kommunen bør ha rutiner for saksgangen ved bruk av sanksjoner.

3.1 Fakta om tilsyn og ulovlighetsoppfølging

3.1.1 Tilsynsstrategi

Vi får opplyst at Bamble kommune utarbeider årlige strategier for tilsyn.

Byggesaksforskriften krever at kommunens tilsynsstrategi skal ta stilling til (1) målsetninger og rutiner, (2) organisering og ev. samarbeid med andre kommuner, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering, og (3) utvelgelse og prioritering av fagområder.

Vi har gjennomgått strategiene for årene 2011-2015⁷. Vi ser at de omtaler de ovennevnte punktene, og at de har tilnærmet lik ordlyd.

I punkt 3 *Utvelgelse og prioritering av fagområder* i strategiene, lister Bamble opp følgende målsetninger i de gjennomgåtte strategiene:

- Bamble vil benytte Tilsynskontoret primært til revisjonstilsyn.

⁶ Plan- og bygningsloven bruker begrepet sluttrapport. Vi velger ordet tilsynsrapport siden det mer mest brukt i praksis.

⁷ Fullt navn er: «Strategi for tilsyn og tilsynsplan 2011». I årene etterpå beholdes navnet og årstallet skiftes ut.

- Kommunens egeninnsats skal i hovedsak rettes mot lovpålagte tidsavgrensede tilsyn, jf. byggesaksforskriften § 15-3.
- Kommunen skal gjøre en tilsynsaksjon i skjærgården – i samarbeid med andre tilsynsmyndigheter.
- Kommunen skal prioritere tilsyn i forbindelse med midlertidige brukstillatelser og ferdigattester.
- Byggesak skal gå felles tilsyn med brannvesen i offentlige bygg, større næringsbygg osv.

På vårt spørsmål om kommunen har fastlagte rutiner for å velge ut foretak og gjennomføre tilsyn, svarte kommunen:

Mange av tilsynene i Bamble utføres som følge av at folk kontakter oss. I tillegg hender det vi tar stikkprøver. Det siste gjelder særlig før vi gir midlertidig brukstillatelse eller ferdigattester. Jeg velger ut når og hvor jeg gjør slike stikkprøver. Antallet varierer. Tror det ligger på 10-15 stk. per år. Dette gjelder særlig boliger.

Ved midlertid brukstillatelse i offentlige bygg går vi alltid tilsyn. Ved ferdigstilling av alle næringsbygg og offentlig bygg går vi alltid tilsyn. I sistnevnte tilsyn går vi med brannvesenet. Vi ser også noe etter det som ligger i de tidsavgrensede tilsynene som forskriften krever.

Noe av det viktigste vi gjør, er å sjekke at ansvarlig søker har dokumentert at ansvarsretten utøves i tråd med plan- og bygningsloven. Jeg sjekker også andre ting, f. eks. kravene i energiforskriften – er det piper, hva er veggtykkelsen osv. Sånne ting sjekker jeg når jeg får gå gjennom søknader.

Generelt burde jeg gjort mange flere tilsyn enn jeg har tid til. I tillegg til å sjekke konkrete saker, har sånne tilsyn verdi fordi de gir signaler til byggebransjen om at vi følger med.

3.1.2 Tilsyn der det allerede er gitt pålegg

Saksbehandler opplyser at Bamble følger opp saker der det allerede er gitt pålegg om stans eller retting.

Nedenfor tar vi en oversikt som viser antall pålegg om stans eller retting i byggesaker, og oppfølging av pålegg i perioden 2010-2014.

Tabell 3 – Antall pålegg og antall oppfulgte pålegg

		2010	2011	2012	2013	2014
Bamble	Antall pålegg gitt i alt	10	13	3	2	15
	Antall oppfulgte pålegg i alt	0	2	15

Kilde SSB/Kostra

Tabellen viser at det er sammenfall mellom antall gitte pålegg, og antall pålegg som er fulgt opp i årene 2013 og 2014.

3.1.3 Tilsyn når kommunen blir oppmerksom på ulovligheter

Saksbehandler sier at byggesaksbehandlerne skal sjekke antatt ulovlige forhold de blir gjort oppmerksomme på. Det omfatter forhold der avsender har oppgitt navn og gir en grei beskrivelse av saken. Saksbehandler sier videre at formuleringen *utover bagatellmessige forhold* som loven bruker er vanskelig å vurdere, fordi den som ser et antatt ulovlig byggetiltak, kan oppleve det som en alvorlig og viktig sak. En må derfor først sjekke, før en kan vurdere om det er en bagatellmessig sak.

3.1.4 Tilsynsrapport ved utført tilsyn

Vi får opplyst at det sjelden skrives tilsynsrapporter etter utført tilsyn.

Revisor har bedt om å få tilsendt tilsynsrapporter eller annen dokumentasjon som viser at det er gjort tilsyn. Vi ba om en rapport fra hvert tertial i 2013, og to fra hvert tertial i 2014 – til sammen ni saker. Vi mottok to saker fra 2013 og tre saker fra 2014. Sakene inneholder ett eller flere utgående brev fra kommunen, og enkelte svarbrev fra tiltakshaverne eller ansvarlige søkere. En av sakene inneholder en egen tilsynsrapport.

For å få et bilde av omfanget av tilsyn, har vi en tabell som viser antall byggesaker der det er utført ett eller flere tilsyn:

Tabell 4 – antall byggesaker der det er utført ett eller flere tilsyn – 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Bamble	..	30	12	6	15
Gjennomsnitt for kostragruppe 8	..	42	46	41	55

Kilde: SSB/Kostra

Tabellen viser at det er stor variasjon fra år til år i Bamble i perioden 2010-2014. Saksbehandler mener de fikk ekstra mange byggesøknader i 2013, og derfor ikke rakk å gjennomføre så mange tilsyn.⁸

Vi ser også at det utføres tilsyn i færre byggesaker i Bamble i perioden 2010-2014 enn i gjennomsnittet for kostragruppe 8.

3.1.5 Årlige tilsynsrapporter

Bamble kommune ikke utarbeider årlige tilsynsrapporter.

3.1.6 Rutiner for saksgang ved bruk av sanksjoner

Bamble kommune har ikke rutiner for saksgang ved ulovlighetsoppfølging. Saksbehandler opplyser at kommunen i all hovedsak bruker pålegg om retting eller stans som virkemiddel i ulovlighetsoppfølgingen, og sjelden bruker kraftige virkemidler som tvangsmulkt og forelegg.

3.2 Revisors vurdering av tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Formålet med tilsyn er å redusere byggefeil og påse at byggetiltak i kommunen oppføres med god kvalitet.

3.2.1 Tilsynsstrategi

Kommunen har hatt årlige tilsynsstrategier i de undersøkte årene, slik byggesakforskriften krever. Innholdet er i tråd med kravene i samme forskrift.

3.2.2 Tilsyn der det allerede er gitt pålegg

Plan- og bygningsloven er helt konkret: Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg.

Basert på saksbehandlers opplysninger og kostratallene legger vi til grunn at Bamble kommunes tilsynsvirksomhet har vært i tråd med denne bestemmelsen i den undersøkte perioden.

⁸ I følge Kostra mottok Bamble 547 byggesøknader i 2013, mens de mottok fra 369 til 474 i årene 2010, 2011, 2012 og 2014.

3.2.3 Tilsyn når kommunen blir oppmerksom på ulovligheter

Plan- og bygningsloven sier at tilsynsplikten inntreffer når kommunen blir gjort oppmerksom på antatte ulovligheter utover bagatellmessige forhold, jf. plan- og bygningsloven § 25-1.

Basert på saksbehandlers opplysninger og informasjon fra tilsynssakene i avsnitt 3.1.4 som viste at tre av fem gjennomgåtte saker startet med at kommunen var gjort oppmerksom på antatt ulovlige forhold, legger vi til grunn at Bamble kommunes tilsynsvirksomhet er i tråd med denne bestemmelsen.

3.2.4 Tilsynsrapport ved utført tilsyn

Plan- og bygningsloven er helt konkret: tilsyn skal avsluttes med en sluttrapport.

I Bamble skrives det sjelden tilsynsrapporter.

Vi ba om å få tilsendt ni saker der kommunen kan dokumentere sin tilsynsvirksomhet. Vi mottok fem saker, og en av dem inneholdt en tilsynsrapport. De øvrige fire inneholdt ett eller flere utgående brev som til sammen ga de opplysningene en tilsynsrapport bør inneholde.

Vi ser at kommunen har dokumentert de opplysningene som skal inn i en tilsynsrapport, men legger vekt på at de er spredt rundt i flere dokumenter. Etter vår vurdering kan denne praksisen vanskelig sies å være i tråd med lovkravet.

3.2.5 Årlige tilsynsrapporter

Bamble kommune utarbeider ikke årlige tilsynsrapporter, slik byggesaksforskriften krever.

3.2.6 Rutiner for saksgang ved bruk av sanksjoner

Bamble kommune har ikke utarbeidet rutiner for saksgang ved bruk av sanksjoner, slik Direktoratet for byggkvalitet anbefaler, jf. HO-2/2012.

4 Formell ramme for myndighetsutøvelse og samarbeid

Er organiseringen av Tilsynskontorets oppgaver i tråd med bestemmelsene i kommuneloven?

Revisjonskriterier:

Interkommunalt samarbeid som utøver myndighet må være organisert i tråd med bestemmelser om vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 28-1:

- i. Det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale.
- ii. Avtalen skal blant annet opplyse om hvilke oppgaver og hvilken myndighet som delegeres til vertskommunen/nemda.
- iii. Avtalen skal vedtas av kommunestyret.

4.1 Fakta om den formelle rammen

4.1.1 Skriftlig avtale

Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien inngikk en midlertidig avtale om etablering og drift av et felles kontor for utførelse av tilsynsoppgaver etter plan- og bygningsloven i 2005. I 2010 ble avtalen videreført: *Den inngåtte avtalen av 29.07.05 mellom Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien kommune videreføres som en fast ordning med følgende tillegg og presiseringer, jf. avtalen fra 2010.*

Begge avtaledokumentene er skriftlige, og signert av alle rådmennene.

4.1.2 Avtalen – oppgaver og myndighet

Oppgaver

Porsgrunn kommune omtales som vertskommune og tildeles følgende oppgaver:

- Være kontorkommune for Tilsynskontoret, herunder drifte lokaler og kontorutstyr, betale kjøregodtgjørelse, sørge for opplæring og yte administrative tjenester.
- Ha arbeidsgiveransvar for den ansatte i kontoret.
- Fakturere de øvrige kommunene etter en avtalt fordelingsnøkkel.

For øvrig omtaler avtalen hvilke oppgaver som tillegges Tilsynskontoret og hver av kommunene. Eksempler på det er:

- Kommunene bestemmer i hvilke saker det skal føres tilsyn.
- Kommunen bestemmer tilsynsform.
- Tilsynskontoret utfører tilsyn på oppdrag for kommunene. Det skal skrives tilsynsrapport som sendes til oppdragskommunen.
- Tilsynskontoret skal utarbeide årlig virksomhetsplan. Den skal godkjennes av styringsgruppa for Plan- og byggesaksforum.

Delegering av myndighet fra kommunene

I følge kommuneloven kan delegering av myndighet fra en kommune til en annen skje på forskjellige måter – avhengig av hvilken type samarbeid som inngås. I et administrativt vertskommunesamarbeid skal det gjøres på følgende måte: En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen. Delegasjon av myndighet skjer ved at kommunestyret selv gir instruks til sin rådmann om delegasjon av myndighet til rådmannen i vertskommunen, jf. § 28-1 b.

Avtalen inneholder ikke opplysninger om delegering av myndighet fra Bamble, Drangedal, Kragerø, Siljan og Skien kommuner til Porsgrunn kommune.

4.1.3 Avtalen – vedtas av kommune- og bystyrene

Reglene for vertskommunesamarbeid trådte i kraft 1. januar 2007. Vi ønsket å finne ut om avtaledokumentet fra 2010 ble vedtatt av kommune- eller bystyrene eller på annen måte har vært politisk behandlet. Vi ba postmottak/arkiv i hver av kommunene gå gjennom kommunestyre- og bystyrevedtak, samt vedtak i formannskap og hovedutvalg med ansvar for teknisk sektor fra høsten 2010 til våren 2011. De fant:

Bamble: Tilsynskontoret omtales i en eierskapsmelding som kommunestyret behandlet i møte 16.10.2010. Eierskapsmeldingen inneholder en beskrivelse av hvilke selskaps- og samarbeidsformer en kommune kan ha, og en beskrivelse av de selskapene, samarbeidene og stiftelsene som Bamble kommune har. I kommestyrevedtaket framgår det hvilke prinsipper som skal legges til grunn for kommunalt eierskap. Bamble kommune har imidlertid ikke et politisk vedtak om *inngåelse* av en samarbeidsavtale med andre kommuner om å utføre tilsyn i byggesaker.

Drangedal: Kommunestyret behandlet saken i møte 21.12.10. De øvrige fem kommunene ble orientert om vedtaket i brev datert 07.01.11.

Kragerø: Har ikke politiske vedtak i den angitte perioden om inngåelse av samarbeidsavtale med andre kommuner om å utføre tilsyn i byggesaker. Det ser ut som om den er behandlet i rådmannskollegiet.

Porsgrunn: Har ikke politiske vedtak i den angitte perioden om inngåelse av samarbeidsavtale med andre kommuner om å utføre tilsyn i byggesaker.

Siljan: Kommunestyret behandlet saken i møte 14.12.10.

Skien: Hovedutvalget for teknisk sektor behandlet saken i møte 09.11.10, og Tilsynskontoret ble orientert om saken i brev datert 10.11.10.

4.2 Revisors vurdering av den formelle rammen

4.2.1 Skriftlig avtale

Det foreligger en skriftlig avtale om drift av et felles kontor for utførelse av tilsyn i byggesaker på vegne av de seks grenlandskommunene – slik kommuneloven krever.

4.2.2 Avtalen – oppgaver og myndighet

Avtalen inneholder en oversikt over hvilke oppgaver vertskommunen skal ha.

Etter vår vurdering utøver Porsgrunn kommune v/Tilsynskontoret myndighet på vegne av grenlandskommunene i forbindelse med tilsynsarbeidet. Denne myndigheten må formelt delegeres fra Bamble, Drangedal, Kragerø, Siljan og Skien til Porsgrunn kommune. I et vertskommunesamarbeid skal delegert myndighet framgå av samarbeidsavtalen, jf. § 28-1 e. Avtalen mellom de seks grenlandskommunene fra 2010 mangler en beskrivelse av delegert myndighet. Etter vår vurdering er ikke avtalen i tråd med kommunelovens regler om vertskommunesamarbeid.

4.2.3 Avtalen – vedtak av kommune- og bystyrene⁹

I faktadelen så vi at kommunestyrene i Drangedal og Siljan og Hovedutvalg for teknisk sektor i Skien har behandlet avtalen fra 2010, mens gjennomgangen av politiske vedtak fra høsten 2010 til våren 2011 viste at Bamble, Kragerø og Porsgrunn mest sannsynlig mangler den politiske behandlingen.¹⁰

⁹ Vi vurderer de fire kommunene som er med i denne forvaltningsrevisjonen, og har ikke sett på behandlingen i Siljan og Skien.

¹⁰ Selv om Tilsynskontoret er omtalt i Eierskapsmeldingen som ble behandlet av Bamble kommunestyret i 2010, anser vi ikke det som en politisk behandling av selve avtaleinngåelsen.

En samarbeidsavtale om et vertskommunesamarbeid skal vedtas av kommunestyret selv, jf. kommuneloven § 28-1 e. Etter vår er den politiske behandlingen i Drangedal i tråd med denne bestemmelsen. Mangelen på politisk behandling i Bamble, Drangedal og Porsgrunn gjør at samarbeidsavtalen ikke er i tråd med kommunelovens bestemmelser om at kommunestyret selv skal vedta vertskommunesamarbeid.

5 Tilsynskontorets arbeid med tilsyn

I hvilken grad driver Tilsynskontoret byggesakstilsyn i samsvar med inngått avtale?

Revisjonskriterier:

- a. Tilsynskontoret skal utarbeide en virksomhetsplan hvert år, og den skal godkjennes av styringsgruppa for Plan- og byggesaksforum.
- b. Kommunen bestemmer hva slags tilsynsform som skal benyttes.
- c. En representant fra kommunen skal som hovedregel delta når Tilsynskontoret utfører tilsyn i den aktuelle kommunen.
- d. Tilsynskontoret skriver tilsynsrapporter og sender dem fortløpende til kommunen.
- e. Tilsynskontoret fører register over foretatte tilsyn og anmerkninger som er gjort.
- f. Arkivansvaret ligger i den enkelte kommune.

5.1 Fakta om Tilsynskontorets tilsyn med byggesaker

5.1.1 Utarbeide virksomhetsplaner

Vi har gjennomgått de årlige virksomhetsplanene for perioden 2010-2014.

Siden 2011 har planene hatt tilnærmet lik utforming. De inneholder blant annet opplysninger om overordnede mål, organisering, rutiner og samarbeid, finansiering, innsatsområder, samt ulike tilsynsområder og krav om rapportering.

Styringsgruppa vedtar virksomhetsplanen hvert år.

5.1.2 Velge tilsynsform

Som nevnt tidligere står det i avtaleteksten fra 2005 at Tilsynskontoret skal (1) føre tilsyn med at foretakene sørger for nødvendige kontroller i tråd med plan- og bygningsloven, og (2) føre tilsyn med foretakenes kontrollsystemer, mens i avtaleteksten fra 2010 står det at hver kommune velger selv tilsynsform.

Kommunene gir Tilsynskontoret oppdrag om å utføre tilsyn i konkrete byggesaker. Dette gjøres dels gjennom den årlige virksomhetsplanen, og dels ved at enkeltoppdrag sendes fortløpende til Tilsynskontoret gjennom året.

I virksomhetsplanene for 2011 og 2012 står det at grenlandskommunene vil benytte revisjonstilsyn¹¹, dokumenttilsyn og inspeksjonstilsyn når dette er hensiktsmessig. Videre står det at kommunene ønsker at Tilsynskontoret i hovedsak skal jobbe med revisjonstilsyn. Den siste setningen er tatt ut i virksomhetsplanene for 2013 og 2014.

En kommune opplyser at i de senere årene har de i større grad tatt disse endringene i avtalen og virksomhetsplanene i bruk ved å be Tilsynskontoret utføre mer avgrensede tilsyn. For øvrig får vi opplyst at Tilsynskontoret i hovedsak utfører revisjonstilsyn. En sier: *Tilsynskontoret utfører revisjonstilsyn. Det er veldig greit at Tilsynskontoret tar slike saker, fordi de krever mye tid, og den tiden har ikke vi. Så langt jeg kjenner til, har ikke denne ordlyden (i avtalen fra 2010) ført til endringer i oppgaver for Tilsynskontoret.*

5.1.3 Deltakelse fra kommunen

Saksbehandlere i kommunene og Tilsynskontoret beskriver kontakt og samarbeid i enkeltsaker på følgende måte:

- Kommunen ber Tilsynskontoret utføre tilsyn i en konkret sak og oversender alle aktuelle saksdokumenter.
- Tilsynskontoret utfører tilsynet.
- Tilsynskontoret oversender en tilsynsrapport til oppdragskommunen.

Utover dette er det sjelden kontakt eller samarbeid mellom Tilsynskontoret og kommunene i enkeltsaker.

Årsrapporten fra Tilsynskontoret for 2014 inneholder alle rapportene fra utførte tilsyn. Rapportene inneholder blant annet et punkt om deltakelse fra kommunen. Av de 11 tilsynene som ble utført, var det deltakelse fra kommunen i tre tilsyn – alle fra Porsgrunn.

Kommunene opplyser at det sjelden/aldri deltar en person fra dem når Tilsynskontoret utfører tilsyn. Flere av kommunene synes det ovennevnte samarbeidet er tilstrekkelig, mens en kommune ønsker å målrette tilsynsvirksomheten sin mer og vil gjerne ha et tettere samarbeid med Tilsynskontoret. Kommunen sier de har sagt fra om dette, men

¹¹ Begrepet revisjonstilsyn brukes vanligvis når det føres tilsyn med om ansvarlig søker eller andre ansvarlige foretak har systemer som sikrer og dokumenterer at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt. Det omfatter vanligvis ansvarlig søkers eller andre involverte foretaks styringssystem og etterlevelse av disse systemene.

opplever at det ikke har ført til endringer i kontakten og samarbeidet med Tilsynskontoret.

Vi får opplyst at Tilsynskontoret utfører tilsyn i foretakenes kontorer i 80-90 prosent av sakene, og at de sjelden gjør tilsyn på byggeplassen. Videre sier de at et tilsyn starter med å varsle foretaket i et brev. Dette brevet går alltid i kopi til kommunen. Slik blir kommunen orientert om at et tilsyn starter. Tilsynskontoret sier videre at kommunen avgjør om de vil delta i et tilsyn, men at det sjelden ønsker det.

5.1.4 Utarbeide tilsynsrapporter

Tilsynskontoret opplyser at de sender tilsynsrapporter til oppdragskommunen etter avsluttet tilsyn. Saksbehandlerne i kommunene opplyser at de alltid mottar tilsynsrapporter fra Tilsynskontoret.

5.1.5 Føre register over utførte tilsyn

Tilsynskontoret opplyser at tilsynsrapportene inneholder eventuelle merknader om funn som bør følges opp. Tidligere ble rapportene sendt til en fast kontaktperson i Siljan kommune, mens nå sendes de til sekretæren for styringsgruppa.¹² Kontaktpersonen/sekretæren skal deretter legge rapportene ut på nettsidene til Grenlandssamarbeidet/ Grenlandsstandarden. Tilsynskontoret opplyser at dette er registeret over utførte tilsyn.

Tilsynskontoret opplyser at de gjennomfører mellom 7-11 tilsyn årlig. Vi ønsket å lage en samlet oversikt over tilsynsrapportene for perioden 2010-2014.

Vi fikk oppgitt to nettadresser for å finne rapportene. På den ene (grenlandsstandard.no) lå det to tilsynsrapporter fra hvert år i perioden 2010 – 2012. På den andre (grenlandssamarbeidet.no) lå det henholdsvis 8 og 11 tilsynsrapporter for årene 2013 og 2014. Vi sammenholdt de to siste årene med årsrapportene fra Tilsynskontoret, og fant at enkelte opplysninger om tilsynsrapportene på nettsiden ikke var helt korrekte.¹³ I følge årsrapportene ble det utarbeidet ni tilsynsrapporter i 2013 og 11 i 2014 – henholdsvis sju for Bamble, fem for Porsgrunn, tre for Skien, tre for Kragerø, en felles for Porsgrunn og Kragerø, en for Siljan, og ingen for Drangedal.

¹² Vi har fått opplyst at Siljan kommune tidligere hadde ansvar for nettsidene til Grenlandsstandarden, herunder ansvaret for å legge ut tilsynsrapportene fra Tilsynskontoret. I referat fra styringsgruppemøte 05.09.14 står det at styringsgruppa har vedtatt at styring av nettsiden skal følge sekretærfunksjonen. I 2014 hadde Drangedal sekretæransvaret og i 2015 var det Skien.

¹³ For 2013 manglet en fellesrapport, og for 2014 var to av rapportene lagt på feil kommune.

5.1.6 Arkivansvar i kommunen

Kommunene opplyser at tilsynsrapportene fra Tilsynskontoret oftest blir sendt til saksbehandler og i enkelte tilfeller til postmottak, og at rapporten arkiveres på saken.

Vi spurte ansatte i postmottak/arkiv i de fire kommunene om å søke opp innkomne saker fra Tilsynskontoret for perioden 2010-2012. Ingen av dem fant innsendte tilsynsrapporter. Tilsynskontoret opplyser at de ikke arkiverer sine tilsynsrapporter, og viser til avtaledokumentet fra 2005 der det står at arkivansvaret ligger i den enkelte kommune.¹⁴

Vi ba også ansatte i postmottak/arkiv i de fire kommunene gi en beskrivelse av den generelle rutinen når en saksbehandler mottar arkivverdig materiale på e-post. De opplyser at saksbehandler må sørge for at dokumentet blir journalført og påført riktige arkivopplysninger. I 2012/2013 innførte alle kommunene det samme saksbehandlingssystemet – kalt Public 360. Saksbehandlerne har tilgang til dette systemet blant annet ved at det ligger som et sidepanel til e-postsystemet Outlook. Når saksbehandleren skal lagre et dokument mottatt på e-post, bruker han/hun sidepanelet til å finne riktig sak, og så «dras» e-posten inn i saken. Dersom det skal opprettes en ny sak blir det gjort først, og deretter «dras» e-posten inn i den nye saken.

5.2 Revisors vurdering av Tilsynskontorets tilsyn med byggesaker

5.2.1 Utarbeide virksomhetsplaner

Tilsynskontoret har utarbeidet virksomhetsplaner for de undersøkte årene, og vi har fått opplyst at disse godkjennes av styringsgruppa. Dette er i tråd med avtalen.

5.2.2 Velge tilsynsform

Ved videreføring av samarbeidsavtalen i 2010 ble rammene for hva slags tilsyn som skal utføres utvidet, og avtalen fremhever at det er kommunen som skal bestemme hvilken tilsynsform som skal benyttes. Den samme endringen ser vi i virksomhetsplanene for perioden 2011-2014.

¹⁴ Fra januar 2015 er Tilsynskontoret knyttet til saksbehandlingssystemet i Porsgrunn kommune, og skal bruke det i sitt arbeid.

Etter vår vurdering har flere av de undersøkte kommunene i liten grad tatt i bruk det handlingsrommet som 2010-avtalen og de to siste virksomhetsplanene gir kommunene når det gjelder valg av tilsynsform.

5.2.3 Deltakelse fra kommunen

I noen enkelttilfeller deltar kommunen når Tilsynskontoret utfører tilsyn.

Flere av kommunene synes omfanget av kontakt og samarbeid er tilstrekkelig, men ikke alle. Opplysninger gitt i intervju viser at enkelte kommuner og Tilsynskontoret har ulik oppfatning av om kommunene deltar i den utrekning kommunen ønsker. Etter vår vurdering åpner avtaleformuleringen – *Ved tilsyn på byggeplassen eller i foretakets kontorer skal representant fra bygningsmyndigheten i den aktuelle kommunen som hovedregel delta* – for at kommunene kan delta i Tilsynskontorets virksomhet i større grad enn de har gjort i den undersøkte perioden.

5.2.4 Utarbeide tilsynsrapporter

Vi legger til grunn at Tilsynskontoret utarbeider tilsynsrapporter etter hvert tilsyn, og vi mener at dette er i tråd med avtalen.

5.2.5 Føre register over utførte tilsyn

Avtalen sier at Tilsynskontoret skal føre register over egne tilsynsrapporter og anmerkninger, men ikke hvordan dette konkret skal gjøres. Tilsynskontoret oppfatter at de ivaretar denne forpliktelsen ved å sende tilsynsrapportene til konkrete kontaktpersoner/sekretærer som har ansvar for å legge rapportene ut på nettsidene til Grenlandssamarbeidet/Grenlandsstandard, slik at dette fungerer som et register. Etter vår vurdering synes det som om Tilsynskontoret ivaretar sin del av avtalen.

I faktadelen så vi at var stor avstand mellom antall tilsyn utførte i perioden 2010-2012, og det som faktisk lå i registeret på nettsidene til Grenlandssamarbeidet/Grenlandsstandard. For årene 2013 og 2014 var det imidlertid nesten sammenfall mellom antall rapporter på disse nettsidene og antall rapporter i årsrapporteringene fra Tilsynskontoret.

Ett av formålene med registeret er at grenlandskommunene kan innhente informasjon om ulike forhold i foretak som jobber/ønsker å jobbe i Grenland. Når registeret er mangelfullt, uteblir denne muligheten. Selv om registeret har blitt bedre de senere årene, mener vi at denne delen av avtalen bare delvis er ivaretatt.

5.2.6 Arkivansvar i kommunen

Saksbehandlerne er kjent med rutinen for arkivering av dokumenter som de mottar på e-post, men stikkprøvekontroll viste at ingen av kommunene hadde arkivert tilsynsrapporter fra Tilsynskontoret i perioden 2010-2012.

Alle kommunene innførte et nytt saksbehandlingssystem i 2012/2013. Det forenkler sannsynligvis arbeidet med å arkivere innkomne dokumenter. Når fire kommuner ikke har arkivert tilsynsrapporter i tre år, er det grunn til se nærmere på praktiseringen av dette avtalepunktet.

6 Tydelig ansvars- og oppgavefordeling

I hvilken grad er ansvars- og oppgavefordelingen mellom Tilsynskontoret og Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn tydeliggjort når det gjelder tilsyn med byggesaker?

Revisjonskriterier:

- a. Kommunene og Tilsynskontoret bør ha rutiner for samarbeid som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen om tilsyn i byggesaker.
- b. Kommunene og Tilsynskontoret bør ha lik forståelse av:
 - i. hvordan Tilsynskontoret får en konkret tilsynsoppgave av kommunen,
 - ii. hvordan samarbeidet skal være med oppdragskommunen når Tilsynskontoret utfører et tilsyn,
 - iii. når Tilsynskontorets ansvar for et tilsyn opphører, og oppdragskommunen overtar, og
 - iv. hvordan en løser uenighet om punktene i-iii.

6.1 Fakta om ansvars- og oppgavefordeling

6.1.1 Rutiner som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen

Det er ikke utarbeidet egne rutiner som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunen og Tilsynskontoret i tilsyn med byggesaker.

Vi ba lederne for saksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging beskrive de organisatoriske forbindelseslinjene mellom styringsgruppa, tilsynsgruppa og Tilsynskontoret:

- Styringsgruppa gir faglige styringssignaler til Tilsynskontoret i hovedsak gjennom godkjenning av virksomhetsplan og årsrapport/teritalrapport, og i noen grad gjennom referatene fra styringsgruppemøtene. Utover dette er det liten kontakt mellom styringsgruppa og Tilsynskontoret.¹⁵
- Styringsgruppa har opprettet tilsynsgruppa, men det er ikke etablert en kommunikasjonslinje mellom disse gruppene. En leder sier at tilsynsgruppa skal

¹⁵ Slik har organiseringen vært i den undersøkte perioden. Tidligere var Tilsynskontoret sekretær for styringsgruppa, og våren 2015 holdt Tilsynskontoret en orientering om status på sitt arbeid på et styringsgruppemøte.

sende sine referater til styringsgruppa, men at styringsgruppa sjelden gjennomgår disse i fellesskap. En annen opplyser (i juni 2015) at styringsgruppa nylig har bestemt at en representant fra hver av arbeidsgruppene, herunder tilsynsgruppa, skal delta i styringsgruppemøtene og gi en statusrapportering på sitt arbeid.

- Tilsynsgruppa består av en saksbehandler fra hver kommune og Tilsynskontoret. Tilsynsgruppa har ikke instruksjonsmyndighet overfor Tilsynskontoret. Gruppa skal være et sted for løpende kontakt, informasjonsutveksling og drøfting av faglige spørsmål. Tilsynsgruppa utarbeider forslag til virksomhetsplan for Tilsynskontoret.

Avtalen inneholder flere punkter om ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret før, under og etter at Tilsynskontoret fører tilsyn.

Eksempler på det er:

- Et felles kontor skal utføre tilsynsoppgaver etter plan- og bygningsloven for Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien.
- I god tid i forveien må kommunen aktivt melde fra til Tilsynskontoret om hva tildelt tid skal benyttes til.
- Melding om pågående tilsyn, avvik, rapporter etc. skal aktivt sendes den enkelte kommune fortløpende.
- Ved tilsyn på byggeplassen eller i foretakets kontorer skal representant fra bygningsmyndigheten i den aktuelle kommunen som hovedregel delta.
- Tilsynsrapporten skrives ved tilsynskontoret og overlates den aktuelle kommune.

Vi har sett nærmere på virksomhetsplanene for Tilsynskontoret for perioden 2010-2014. Fra 2011 inneholder planene et punkt om organisering, rutiner og samarbeid.

I 2011 og 2012 står det: *Tilsynsansvarlige fra kommunene har ansvar og skal være proaktive for å bidra til tilsynsaktivitetene.*

I 2013 og 2014 står det: *Tilsynskontoret i Grenland skal utføre sin virksomhet i.h.h.t. inngått samarbeidsavtale mellom de deltakende kommunene.*

I avsnitt 5.1.3 så vi at det er utviklet en praksis for hvordan et tilsynsoppdrag gis til Tilsynskontoret, hva Tilsynskontoret skal gjøre, og når oppdragskommunen overtar ansvaret igjen.

6.1.2 Lik forståelse av hvordan ansvars- og oppgavefordelingen skal være før, under og etter tilsyn

Hvordan Tilsynskontoret får tilsynsoppgaver

Tidligere har vi sett at kommunen bestemmer hvilke tilsyn som skal utføres, og at denne forståelsen deles av kommunene og Tilsynskontoret.

Hvordan kommunene og Tilsynskontoret samarbeider om å utføre tilsyn

Vi ba saksbehandlerne og Tilsynskontoret svare på følgende spørsmål: Har dere opplevd at det har vært uenighet mellom kommunene og Tilsynskontoret om hvordan kontakt og samarbeid skal være før, under og etter tilsyn?

Vi fikk følgende svar:

Bamble: Det er ikke noe samarbeid før, under eller etter Tilsynskontorets arbeid. Jeg ser heller ikke behov for det.

Drangedal: Nei, det har jeg ikke.

Kragerø: Vi er for lite involvert i de tilsynene Tilsynskontoret utfører. Vi har sagt fra at vi ønsker at Tilsynskontoret sier fra når de skal gjøre tilsyn hos oss. Vi vil gjerne ha et formøte slik at vi får avklart i fellesskap hva Tilsynskontoret bør se etter. Videre vil vi gjerne være med under tilsynet, og ha et møte i etterkant. Dette ønsker vi, men det har aldri blitt gjennomført.

Porsgrunn: Nei, vi har ikke hatt noe problem rundt dette.

Tilsynskontoret: Det har vært ett tilfelle.

Når vi ser svarene i sammenheng, vil vi trekke frem to forhold. For det første har kommunene forskjellige erfaringer når det gjelder samarbeid med Tilsynskontoret før, under og etter tilsyn. For det andre har Kragerø og Tilsynskontoret forskjellig erfaring når det gjelder omfanget av uenigheten. Kragerø formidler at dette jevnlig er et tema, mens Tilsynskontoret sier det har skjedd i ett tilfelle.

Vi ba også saksbehandlerne og Tilsynskontoret svare på følgende spørsmål:

Har dere opplevd at det har vært uenighet om når Tilsynskontorets ansvar opphører og når kommunen overtar ansvaret?

Vi fikk følgende svar:

Bamble: Det har vært uenighet i styringsgruppa på dette punktet. De ha diskutert det gjentatte ganger.

Sitat fra høringssvaret: På et møte i Kragerø ble det enighet rundt dette punktet. Slik at dette nå skal være klart. Tilsynskontoret følger saken fram til eventuell ulovlighetsoppfølging. Ulovlighetsoppfølging er kommunes ansvar.

Drangedal: Nei, det har jeg ikke.

Kragerø: Vi er uenige i hvor langt ansvaret til Tilsynskontoret rekker, og når kommunen skal overta. Tilsynskontoret mener at deres ansvar opphører når en tilsynsrapport sendes til kommunen. Kragerø mener at et ev. oppfølgingsarbeid fra rapporten foreligger til det kan være aktuelt å bruke myndighetsutøvelse – typisk tilskrive foretaket for å be om ytterligere dokumentasjon – bør ligge hos Tilsynskontoret. Myndighetsutøvelsen starter når det blir snakk om å gi varsel om pålegg, varsel om tilbaketrekking av lokal ansvarsrett, og krav om ny uavhengig kontroll osv.

Porsgrunn: Vi synes dette er klart og greit.

Tilsynskontoret: Ja, i forbindelse med arbeidet med virksomhetsplanen. Jeg skrev som et forslag at Tilsynskontoret håndterer merknader. Da fikk jeg en e-post fra Kragerø kommune. Jeg oppfattet at de ønsket at Tilsynskontoret skulle følge opp både merknader og avvik. Jeg svarte at avvik ligger innenfor ansvaret til den som har tilgang til sanksjoner – altså kommunen, ikke Tilsynskontoret.

Når vi ser svarene i sammenheng, er mønsteret i stor grad det samme som i spørsmålet ovenfor.

Hvordan håndteres uenighet

Avtalen har ikke eget punkt om håndtering av uenighet, bortsett fra at hver kommune kan si den opp med ett års varsel.

Vi ba lederne svare på om styringsgruppa har rutine eller praksis for håndtering av uenighet. Alle svarte at det hadde de ikke, men at de diskuterte seg fram til enighet. Videre sa de at dersom det ikke gikk, kunne de holde avstemming. Det hadde vært lite brukt.

Vi ba også lederne vurdere om kommunikasjons-, styrings- og rapporteringslinjene mellom styringsgruppa og Tilsynskontoret fungerer slik de skal:

Bamble: Ja, nå gjør det det. Jeg har inntrykk av tidligere var det mer i flyt, men nå har vi fått mer system på rapporteringen osv.

Kragerø: Ja, det fungerer bedre nå enn før, men fremdeles er ikke avtalt tidsbruk tilstrekkelig dokumentert. Jeg synes heller ikke kontakten og samarbeidet underveis i tilsyn som Tilsynskontoret utfører, er tilfredsstillende.

Porsgrunn: Det har gradvis blitt bedre gjennom arbeidet vi har gjort med virksomhetsplanene og rapporteringene.¹⁶

¹⁶ Til orientering vil vi nevne at kommunalsjefen i Drangedal ikke deltar i styringsgruppa. Han opplyser at han er leder for et bredt fagfelt som alle har ulike fagforum og møteplasser, og at Drangedals deltakelse blir ivaretatt av den/de fagansvarlige saksbehandlerne.

Samlet sett ser vi at lederne mener at forbindelseslinjene til Tilsynskontoret gradvis har blitt bedre.

6.2 Revisors vurdering av ansvars- og oppgavefordelingen

6.2.1 Rutiner som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen

Det er ikke utarbeidet egne rutiner som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret. Samtidig legger vi til grunn at styringslinjen fra styringsgruppa til Tilsynskontoret, styringshjulet med godkjenning av en årlig virksomhetsplan og årsrapport, samt avtalen, virksomhetsplanene og etablert praksis fungerer til en viss grad som rutiner som klargjør ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret.

Samtidig vil vi trekke fram at avtalen inneholder formuleringer som *i god tid i forveien, skal aktivt sendes og som hovedregel delta*, og at virksomhetsplanene bruker formuleringer som *kommunene skal være proaktive for å bidra til tilsynsaktivitetene*. Slike formuleringer kan gi rom for flere tolkninger. Det er lite problematisk dersom partene har en felles forståelse av ansvars- og oppgavefordelingen, men uheldig dersom det er forskjeller. Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved om de ovennevnte rutinene er tilstrekkelig tydelig og konkrete.

6.2.2 Lik forståelse av hvordan ansvars- og oppgavefordelingen skal være før, under og etter tilsyn

Hvordan Tilsynskontoret får tilsynsoppgaver

Kommunene og Tilsynskontoret har lik forståelse av hvordan Tilsynskontoret skal få konkrete tilsynsoppgaver.

Hvordan kommunene og Tilsynskontoret samarbeider om å utføre tilsyn

Kommunene har forskjellige oppfatninger av om ansvars- og oppgavefordelingen mellom dem selv og Tilsynskontoret er slik de ønsker den skal være. Etter vår vurdering er det rimelig å anta at disse forskjellene kan ha sammenheng med mangelen på tydelige og konkrete rutiner.

Hvordan håndteres uenighet

Avtalen inneholder rutiner for hvordan den kan sies opp. Utover det, inneholder de ikke opplysninger om hvordan kommunene skal håndtere uenighet om fortolkning og praktisering av avtalen. Etter vår vurdering er avtalen dermed i begrenset grad egnet til å bistå kommunene i håndtering av uenighet når det gjelder ansvars- og oppgavefordeling mellom dem selv og Tilsynskontoret.

Siden styringsgruppa har ansvar for å følge opp avtalen, legger vi til grunn at de også har ansvar for å håndtere eventuelle uenigheter. Etter vår vurdering synes det som om medlemmene i styringsgruppa har lik forståelse av hvordan uenighet om ansvars- og oppgavefordeling mellom kommunene og Tilsynskontoret skal håndteres.

Vi ser at Kragerø kommune over tid opplever at samarbeidet med Tilsynskontoret ikke er avklart på flere sentrale punkter innen ansvars- og oppgavefordeling. Det er et åpent spørsmål om styringsgruppa har håndtert dette på riktig måte, eller om de har riktige virkemidler til rådighet for å håndtere dette.

7 Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjoner

7.1.1 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

I hvilken grad driver Bamble kommune tilsyn med byggesaker i samsvar med plan- og bygningsloven?

Kommunen plikter å føre tilsyn etter plan- og bygningsloven, men kan selv velge hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn, jf. plan- og bygningsloven § 25-1 og § 25-2. For å sikre at kommunens tilsynsansvar blir ivaretatt, er det viktig at kommunen aktivt og systematisk tar stilling til når, hvor og hvordan det skal føres tilsyn.

Vi legger til grunn at systematisk dokumentasjon av planlegging, gjennomføring og rapportering på tilsyn gjør det mulig for en kommune å vurdere om de fører tilsyn i et omfang som avdekker lovbrudd. I denne forvaltningsrevisjonen har vi derfor undersøkt om Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn ivaretar lovpålagte tilsynsoppgaver og ulike lovpålagte dokumentasjonskrav knyttet til tilsyn.

I følge Kostra har Bamble kommune mottatt mellom 400-500 byggesøknader og har utført tilsyn i 6-30 byggesaker hvert år i den undersøkte perioden.

Vi mener at Bamble ivaretar tre av de seks undersøkte lovfestede kravene knyttet til tilsyn. To av de ivarettatte kravene er noe svakt dokumentert. Det gjelder krav om tilsyn der det allerede er gitt pålegg, og krav om tilsyn når kommunen blir gjort oppmerksom på antatt ulovlige forhold. Samlet sett synes det som om kommunens tilsynsvirksomhet bare delvis samsvarer med plan- og bygningsloven.

7.1.2 Formell ramme for myndighetsutøvelse og samarbeid

Er organiseringen av Tilsynskontorets oppgaver i tråd med bestemmelsene i kommuneloven?

Prosessuelle beslutninger i forbindelse med utføring av lovpålagte oppgaver – slik Tilsynskontoret gjør – er å anse som myndighetsutøvelse. Dermed må en velge en av de samarbeidsmodellene som kommuneloven åpner for. Den mest aktuelle samarbeidsmodellen for tilsyn i byggesaker, er vertskommunesamarbeid, jf. § 28-1 a.

Samarbeidsavtalen om Tilsynskontoret er ikke inngått og behandlet politisk i samsvar med reglene om vertskommunesamarbeid.

7.1.3 Tilsynskontorets tilsyn med byggesaker

I hvilken grad driver Tilsynskontoret byggesakstilsyn i samsvar med inngått avtale?

Samlet sett mener vi at Tilsynskontoret i all hovedsak utfører de undersøkte områdene i tråd med samarbeidsavtalen.

Arbeidet med virksomhetsplanene og tilsynsrapportene synes å være i tråd med inngåtte avtalen.

Avtalepunktene om valg av tilsynsform og deltakelse fra oppdragskommunen når Tilsynskontoret utfører tilsyn, gir kommunene større handlingsrom enn de reelt sett har tatt i bruk.

Avtalen inneholder ikke konkrete krav til hvordan tilsynskontoret skal føre register over egne tilsynsrapporter og anmerkninger. Etter vår vurdering ivaretar Tilsynskontoret ansvaret sitt ved å sende rapportene til utpekte kontaktpersoner i kommunene som så skal legge rapportene ut på nettsidene til Grenlandsamarbeidet/Grenlandstandarden.

Registeret var mangelfullt for årene 2010-2012, og nesten fullstendige for årene 2013-2014. Samlet sett mener vi at denne delen av avtalen bare delvis er ivaretatt.

Saksbehandlerne er kjent med rutinen for arkivering av dokumenter som de mottar på e-post, men at ingen av kommunene hadde arkivert tilsynsrapporter fra Tilsynskontoret i perioden 2010-2012. Kommunene bør derfor se nærmere på egen praksis når det gjelder arkivering av dokumenter fra Tilsynskontoret.

7.1.4 Tydelig ansvar- og oppgavefordeling

I hvilken grad er ansvars- og oppgavefordelingen mellom Tilsynskontoret og Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn tydeliggjort når det gjelder tilsyn med byggesaker?

Når flere uavhengige enheter arbeider i en sekvensiell rekkefølge i samme sak – slik arbeidsprosessen er når Tilsynskontoret utfører tilsyn – er det viktig med en tydelig og konkret ansvars- og oppgavefordeling i hver fase av arbeidet.

Det er ikke utarbeidet egne rutiner som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret. Vi mener imidlertid at den etablerte styringslinjen, avtalen, virksomhetsplanene og den etablerte praksisen til en viss grad fungerer som rutiner på dette området. Samtidig ser vi at kommunene har forskjellige oppfatninger av om ansvars- og oppgavefordelingen mellom dem selv og Tilsynskontoret er slik de ønsker den skal være. Etter vår vurdering er rimelig å tenke seg at denne forskjellen henger sammen med at ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret ikke er tilstrekkelig tydeliggjort.

7.2 Anbefalinger

Vi mener Bamble kommune bør:

- sørge for at kommunen utfører tilsynsvirksomhet i tråd med plan- og bygningsloven,
- ta initiativ til at samarbeidet om byggesakstilsyn organiseres i samsvar med kommunelovens bestemmelser om interkommunal myndighetsutøvelse,
- iverksette tiltak for å sikre riktig arkivering av dokumenter mottatt av Tilsynskontoret,
- iverksette tiltak for å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og Tilsynskontoret.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 26. mars nr. 488 om byggesak

Bøker

- Grimstad, Kyrre og Halvorsen, Siri (2011): Forvaltningsloven i kommunene – veiledning og kommentarer, Kommuneforlaget
- Innjord, Frode A. (2010): Plan- og bygningsloven med kommentarer, Byggesaksdelen bind 2, Gyldendal Norsk Forlag

Offentlige dokumenter

- Ot.prp. nr. 45 (2007-208): Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

- Avtale om etablering og drift av felles kontor for utførelse av tilsynsoppgaver etter plan- og bygningsloven, sommer 2005
- Avtale om drift av felles kontor for utførelse av tilsynsoppgaver etter plan- og bygningsloven, høst 2010
- Tilsyn, Veileder utgitt av Direktoratet for byggkvalitet, Publikasjonsnummer: HO-2/2012
- Diverse politiske og administrative saksdokumenter, mottatt på papir eller e-post eller funnet på nettsidene til Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien
- Tilsynsrapporter fra tilsynskontoret,
<http://www.grenlandsstandard.no/tilsynsrapporter.htm>
<http://www.grenlandssamarbeidet.no/Grenlandsstandard/Tilsyn/>
- Referater fra styringsgruppemøter,
<http://www.grenlandsstandard.no/tilsynsrapporter.htm>
<http://www.grenlandssamarbeidet.no/Grenlandsstandard/Tilsyn/>

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse

Hildegunn Rafdal

Fra: Leidulf Aakre <leidulf.aakre@bamble.kommune.no>
Sendt: 9. oktober 2015 10:55
Til: Hildegunn Rafdal
Kopi: Tore Marthinsen; Svein Magne Myrvang
Emne: Høring; Tilsyn med byggesaker, Telemark kommunerevisjon, ref. 15/1572, arkivkode 750 014

Telemark Kommunerevisjon IKS	
Ansøkningsnr.: 15/1658	Kundensr.: 750014
17 OKT 2015	
Revisjon: h/a	

Bamble kommune har følgende innspill/kommentarer til rapporten:

1. Avsnitt 2.1
Kommunalområdet har 13,5 årsverk fordelt på 14 personer.
2. Avsnitt 3.1.1
Det står at strategien for 2015 ikke er oppdatert når det gjelder kravene til tidsavgrensede tilsyn. Det var etter intern diskusjon at det ble valgt samme kriterier for 2015 som for 2014.
3. Avsnitt 4.1.3 og 4.2.3
Dette er behandlet av kommunestyret 16.12.2010. Og i senest behandlet i forbindelse med eierskapsmeldingen 12.2.2015.
4. Avsnitt 6.1.2
Utfyllende kommentar: Det stemmer at det har vært uenighet på dette punktet og at det har vært diskutert gjentatte ganger. Men på møte i Kragerø ble det enighet rundt dette punktet. Slik at dette nå skal være klart. Tilsynskontoret følger saken fram til eventuell ulovlighetsoppfølging. Ulovlighetsoppfølging er kommunens ansvar.

Med vennlig hilsen

Leidulf Aakre
Virksomhetsleder Næring, miljø og samfunnsutvikling



**Bamble
kommune**

Tlf dir: 35965091
Mobil: 95812710
leidulf.aakre@bamble.kommune.no
www.bamble.kommune.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Kommunen har flere sentrale oppgaver som bygningsmyndighet, herunder saksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Tema 1 – Tilsyn med byggesaker i kommunen

I hvilken grad driver Bamble kommune tilsyn med byggesaker i samsvar med plan- og bygningsloven?

Kildene til revisjonskriteriene for denne problemstillingen er:

I plan- og bygningsloven står det at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker, og at tilsynet må utføres i et slikt omfang at regelbrudd avdekkes, jf. § 25-1. Formålet med tilsyn er å redusere byggefeil og påse at byggetiltak i kommunen oppføres med god kvalitet.

Kommunen står fritt til å gjennomføre tilsynet på den måten, i det omfanget og med den intensiteten den finner hensiktsmessig. Samtidig legges det vekt på at kommunen skal gjennomføre tilsyn:

- hvor det allerede er gitt pålegg,
- når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold, og
- med særlige forhold etter nærmere omtale i forskrift, jf. § 25-1.

Kommunen må gjøre en skjønnsmessig vurdering av hva som menes med «ulovligheter utover bagatellmessige forhold», jf. Innjord (2010). I forarbeidene til loven står det at denne tilsynsplikten utløses først når det foreligger klart ulovlige og alvorlige forhold, jf. Ot.prp.nr. 45 (2007-2008).

Selv om kommunen kan gjennomføre tilsynet slik den finner hensiktsmessig, stilles det krav om at kommunen må utarbeide en strategi for tilsyn med byggesaker, jf. byggesaksforskriften § 15-1. I strategien skal det tas stilling til målsetninger og rutiner, til organisering, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering. Videre skal den inneholde opplysninger om utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer osv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Kommunen skal også lage en årlig rapport over tilsynsvirksomheten. Her skal det gå fram hvordan aktiviteten har vært sammenliknet med målene i strategien, jf. byggesaksforskriften § 15-1.

Ifølge Direktoratet for byggkvalitet skal kommunen føre tilsyn med alle typer byggetiltak. Det omfatter tiltak som ikke krever byggesaksbehandling, tiltak som er søknadspliktige, og ulovlig igangsatte tiltak. Plikten til å føre tilsyn er likevel avgrenset til konkrete byggesaker, jf. HO-2/2012.

Tilsyn med byggetiltaket og de ansvarlige foretakene kan gjennomføres på alle stadier i byggesaken. Videre kan kommunen iverksette tilsyn inntil fem år etter at ferdigattest er gitt, jf. plan- og bygningsloven § 25-2.

Tilsyn kan gjelde alle forhold i en byggesak og utføres på ulike måter. Det kan skje uanmeldt eller ved at det varsles på forhånd. Videre kan tilsyn f.eks. utøves i form av:

- besiktigelse på byggeplass,
- stikkprøver av valgte løsninger i prosjekterings- eller utførelsesfasen,
- dokumentasjonsgjennomgang, herunder av prosjekteringsgrunnlag og sjekklister,
- intervju eller gjennomgang av hele eller deler av styringssystemet, jf. Tilsynsveiledningen (HO-2/2012).

Kommunen skal utarbeide en tilsynsrapport etter utført tilsyn, jf. pbl. § 25-2. I byggesaksforskriften § 15-2 står det hvilke opplysninger rapporten bør inneholde – forutsatt at informasjonen er vesentlig for det konkrete tilsynet. Det gjelder:

- 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.

Det står også at det kan lages en fellesrapport for enklere tilsyn. I følge Innjord (2010) må en slik rapport inneholde opplysninger om de eiendommene tilsynet omfatter, og form og metode for tilsynet.

Rapporten skal 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.

Kommunen har plikt til å forfølge forhold som er ulovlige etter plan- og bygningsloven, jf. § 32-1. Samtidig åpnes det for at kommunen kan la være å forfølge overtredelser av mindre betydning. Kommunen kan med andre ord gjøre en skjønnsmessig vurdering av hva som må forfølges, men ifølge Direktoratet for byggkvalitet bør denne muligheten brukes med varsomhet, jf. HO-2/2012.

Plan- og bygningsloven gir kommunene flere reaksjonsformer. De kan trekke tilbake et foretaks lokale ansvarsrett,¹⁷ kreve (ev. ny) uavhengig kontroll, og iverksette ulike sanksjoner, jf. HO-2/2012.

Sanksjonsmulighetene gir kommunen rett til å kreve at ulovlige forhold blir rettet, at bruk opphører eller at arbeid stanses. Kommunen kan tvinge gjennom dette med tvangsmulkt eller forelegg. Kommunen har også anledning til å vedta straffereaksjon i form av overtredelsesgebyr. I alvorlige tilfeller kan det være aktuelt for kommunen å anmelde forholdet til politiet med sikte på strengere straffereaksjoner som bøter eller fengsel.

Plan- og bygningsloven krever at en oppfølging av ulovligheter som hovedregel skal starte med et varsel. Varselet skal være skriftlig, opplyse om klageadgang, og gi mottakeren en frist til å kunne uttale seg om saken, jf. § 32-2. Varselet må også inneholde opplysninger om lovgrunnlaget og en beskrivelse av de faktiske forhold som kommunen legger til grunn.

Et vedtak om å bruke sanksjoner skal være skriftlig. Det skal klargjøre hva som skal rettes eller stanses, vise til lovgrunnlaget, og angi en frist for når feil og mangler skal være rettet.

Loven åpner for å bruke de ulike reaksjonsformene etter hverandre, eller flere samtidig for samme overtredelse. Dersom kommunen bruker flere samtidig, må de samordnes slik at overtrederen ikke rammes på en urimelig måte, jf. pbl. § 32-10.

Siden plan- og bygningsloven inneholder klare regler for hvordan ulovlighetsoppfølging skal være, anbefaler Direktoratet for byggkvalitet at kommunene utarbeider rutiner for saksgangen ved bruk av reaksjoner.

¹⁷ Kravet om lokal godkjenning av foretak, og muligheten til å trekke tilbake denne godkjenningen, ble opphevet 20.06.14, jf. Lov om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m.

Basert på ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- a. Kommunen skal ha en tilsynsstrategi.
- b. Kommunen skal gjennomføre tilsyn i byggesaker hvor det allerede er gitt pålegg.
- c. Kommunen skal gjennomføre tilsyn i byggesaker når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.
- d. Kommunen skal utarbeide en tilsynsrapport¹⁸ ved utført tilsyn.
- e. Kommunen skal utarbeide årlige tilsynsrapporter.
- f. Kommunen bør ha rutiner for saksgangen ved bruk av sanksjoner.

Tema 2 – Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland

Formell ramme

Er organiseringen av Tilsynskontorets oppgaver i tråd med bestemmelsene i kommuneloven?

Kildene til revisjonskriteriene for denne problemstillingen er:

I plan- og bygningsloven står det at kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn, jf. § 25-1. I forarbeidene til loven ble det oppfordret til interkommunalt samarbeid på dette området, jf. Ot.prp.nr.45 (2007-2008). Det ble lagt vekt på at interkommunale tilsynsorganer vil sikre en viss uavhengighet av saksbehandlingen i de enkelte kommuner. Videre kan de være slagkraftige enheter som bidrar til forutsigbarhet og likebehandling i de enkelte kommuners oppfølging av tiltakene og foretakene. Samtidig kan en slik organisering sikre større avstand mellom kommunens saksbehandlere og tilsynsfunksjonen.

Tilsyn i byggesaker er en lovpålagt oppgave, jf. plan- og bygningsloven § 25-1. For å kunne utøve tilsyn i byggesaker, må kommunen fatte ulike prosessuelle beslutninger, herunder beslutninger om å innhente informasjon. Hjemmelsgrunnlaget for dette finner vi blant annet i byggesaksforskriften som sier at kommunen kan kreve opplysninger som er nødvendige for tilsyn i byggesaker jf. § 1-3, og i plan- og bygningsloven som sier at kommunen kan foreta undersøkelser på fast eiendom med sikte på å gjennomføre loven eller bestemmelser i medhold av loven, jf. § 33-2.

¹⁸ I plan- og bygningsloven brukes begrepet sluttrapport. Vi velger tilsynsrapport siden det virker mest brukt i praksis.

Beslutninger om å innhente opplysninger og gjøre undersøkelser i lovpålagte oppgaver er prosessuelle beslutninger, men anses normalt som enkeltvedtak, jf. Grimstad og Halvorsen (2011). Vi viser her til forvaltningsloven § 14 om saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger – som gjelder i tillegg til reglene i plan- og bygningsloven, og forvaltningsloven § 15 om fremgangsmåten ved gransking.

Interkommunalt samarbeid kan organiseres på flere måter. I de tilfellene der kommunen overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver som krever delegering av myndighetsutøvelse til andre, må en velge en av de samarbeidsmodellene som kommuneloven åpner for. Det er enten vertskommunesamarbeid jf. § 28-1, eller samkommune § 28-2 a. Samkommunemodellen blir i hovedsak brukt når to eller flere kommuner oppretter et eget politisk organ for å løse felles utfordringer på flere/større samfunnsområder. Vi legger derfor til grunn at den mest aktuelle samarbeidsmodellen om tilsyn i byggesaker, er vertskommunemodellen.

Kommuneloven skiller mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd. Felles for dem er at samarbeidet skal bygge på en felles skriftlig samarbeidsavtale, at avtalen blant annet opplyser om hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til vertskommunen/nemda, og at avtalen skal vedtas av kommunestyret jf. § 28-1 e. Forskjellene mellom disse samarbeidsformene er flere. En viktig forskjell er at kommuner som har vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemd, kan delegerer myndighet til nemda om å fatte vedtak av prinsipiell betydning, jf. § 28-1 c nr. 3, mens kommuner som har et administrativt vertskommunesamarbeid kan delegerer myndighet til vertskommunen i enkeltsaker eller i saker uten prinsipiell betydning, jf. § 28-1 b nr. 1.

Direktoratet for byggkvalitet skriver at dersom delegasjonen omfatter saker som normalt er delegert til administrasjonen, vil et administrativt vertskommunesamarbeid være tilstrekkelig, jf. HO-2/2012.

Basert på ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Interkommunalt samarbeid som utøver myndighet må være organisert i tråd med bestemmelser om vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 28-1:

- i. Det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale.
- ii. Avtalen skal blant annet opplyse om hvilke oppgaver og hvilken myndighet som delegeres til vertskommunen/nemda.
- iii. Avtalen skal vedtas av kommunestyret.

Samarbeidsavtalen

I hvilken grad driver Tilsynskontoret byggesakstilsyn i samsvar med inngått avtale?

Kildene til revisjonskriteriene for denne problemstillingen er:

Samarbeidsavtalen mellom grenlandskommunene er inngått i 2010, og innebar en videreføring av avtaleforpliktelsene fra 2005 med enkelte presiseringer og tilpasninger.

Formålet med et felles tilsynskontor er ifølge avtalen: *...å føre tilsyn med at de foretak som prosjekterer og utfører byggetiltak, sørger for nødvendige kontroller i henhold til forpliktelser fastsatt i plan- og bygningsloven. Videre skal kontoret føre tilsyn med disse foretakenes kontrollsystemer med hensyn til innhold og bruk . Mens i avtalen fra 2010 står det at: Hver enkelt kommune velger selv tilsynsform i den tiden kommunen har fått tildelt.*

Styringslinjen mellom kommunene og Tilsynskontoret ble tydeliggjort i avtaledokumentet fra 2010 der det står at *Hver kommune velger selv tilsynsform i den tiden kommunen har fått tildelt.*

Andre bestemmelser i avtalen:

- Ved tilsyn på byggeplass eller i et foretaks kontor, skal som hovedregel en fra kommunen delta.
- Kommunen må i god tid i forveien melde fra til Tilsynskontoret hva tildelt tid skal brukes til.
- Tilsynskontoret skal skrive tilsynsrapport og sende den til kommunen.
- Melding om pågående tilsyn, avvik, rapporter etc., skal sendes kommunen fortløpende.
- Tilsynskontoret skal føre register over utførte tilsyn og over anmerkninger som er gjort.
- Arkivansvaret ligger i den enkelte kommune.
- Tilsynskontoret skal utarbeide virksomhetsplan og budsjett.
- Virksomhetsplanen skal godkjennes av styringsgruppen i plan- og byggesaksforum, og vise tid avsatt til hver kommune og tidspunkt for gjennomføring.

Basert på ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- a. Tilsynskontoret skal utarbeide en virksomhetsplan hvert år, og den skal godkjennes av styringsgruppa for Plan- og byggesaksforum.
- b. Kommunen bestemmer hva slags tilsynsform som skal benyttes.
- c. En representant fra kommunen skal som hovedregel delta når Tilsynskontoret utfører tilsyn i den aktuelle kommunen.

- d. Tilsynskontoret skriver tilsynsrapporter og sender dem fortløpende til kommunen.
- e. Tilsynskontoret fører register over foretatte tilsyn og anmerkninger som er gjort.
- f. Arkivansvaret ligger i den enkelte kommune.

Ansvars- og oppgavefordeling

I hvilken grad er ansvars- og oppgavefordelingen mellom Tilsynskontoret og Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn tydeliggjort når det gjelder tilsyn med byggesaker?

Kildene til revisjonskriteriene for denne problemstillingen er:

Dersom tilsyn i byggesaker gjennomføres i samarbeid med andre kommuner eller tilsynsoppgaver skilles ut i en egen enhet, er det viktig at det blir utarbeidet gode rutiner for å sikre et nært samarbeid med de kommunale byggesaksavdelingene, jf. Direktoratet for byggkvalitet HO-2/2012.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

- a. Kommunene og Tilsynskontoret bør ha rutiner for samarbeid som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen om tilsyn i byggesaker.
- b. Kommunene og Tilsynskontoret bør ha lik forståelse av:
 - i. hvordan Tilsynskontoret får en konkret tilsynsoppgave av kommunen,
 - ii. hvordan samarbeidet skal være med oppdragskommunen når Tilsynskontoret utfører et tilsyn,
 - iii. når Tilsynskontorets ansvar for et tilsyn opphører, og oppdragskommunen overtar, og
 - iv. hvordan en løser uenighet om punktene i-iii.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved felles oppstartbrev til Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn kommune 9. mars 2015.

Innsamling og bearbeiding av data

Intervju

Vi har gjennomført delvis strukturerte intervjuer med Tilsynskontoret, og med byggesaksledere og byggesaksbehandlere i hver av kommunene. Vi har også hentet inn tilleggsinformasjon via e-post fra Tilsynskontoret og de fire kommunene, herunder fra saksbehandlerne og ansatte på postmottak/arkiv. Videre har vi hatt oppsummeringsmøte med Porsgrunn kommune og Kragerø kommune. Referatene fra intervjuene har blitt godkjent av de intervjuede.

Dokumentgjennomgang

Vi har mottatt en lang rekke dokumenter fra kommunene og Tilsynskontoret. Eksempler på det er avtalen om å opprette et felles tilsynskontor, tilsynsstrategier for kommunene, tilsynsrapporter fra kommunene og fra tilsynskontoret, referater fra styringsgruppa, virksomhetsplaner og årsrapporter for Tilsynskontoret, politiske vedtak fra kommunene, dokumentasjon på utført tilsyn fra kommunene.

Vi har analysert tall fra Kostra om eiendomsforvaltning. Vi har sett på utviklingen over tid, og sammenliknet med gjennomsnittet for Kostragruppen.

Stikkprøvekontroll

For å gjøre en stikkprøvekontroll av tilsynsrapportene, ba vi om å få tilsendt en tilsynsrapport fra hver tertial i 2013 og to rapporter fra hver tertial 2014 – til sammen ni rapporter. Vi mottok to rapporter fra 2011, syv fra 2013, og ni fra 2014. Vi velger å gå videre med rapportene fra 2013 og 2014.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Altså at dataene er samlet inn er relevante for de forholdene som problemstillingene skal avklare (gyldige) og at datainnsamlingen skjer på en mest mulig nøyaktig måte (pålitelig).

Vi har gjennomført flere tiltak for å styrke dataenes pålitelighet og gyldighet. Det er som nevnt utarbeidet intervjuguider for å styrke påliteligheten og gyldigheten til datainnsamlingen. Videre har vi intervjuet sentrale nøkkelpersoner på området.

Vi har benyttet datatriangulering, altså at data er hentet fra flere kilder. Vi har benyttet intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon. Vi har også brukt både flere skriftlige kilder og flere ulike intervjuobjekt. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, styrker dette kvaliteten eller gyldigheten i datamaterialet. Vi har også benyttet metodetriangulering, en kombinasjon av ulike metoder; intervju og dokumentgjennomgang. Når bildet vi finner er lignende ut fra bruk av de ulike metodene, styrker det også kvaliteten på undersøkelsen.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁹.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).