



Forvaltningsrevisjon
April 2025

Ulovlighetsoppfølging - byggesak

Ringerike kommune

Viken
kommunerevisjon

Sammendrag

Bestilt av:	Formål med forvaltningsrevisjonen	Problemstillinger besvart i denne forvaltningsrevisjon:
Kontrollutvalget sak 40/24 19.9.2024	Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om kommunen sett opp mot ulovligheter innen byggesak har et system som virker allmennpreventivt mot at det begås ulovligheter på byggesaksområdet. Videre om kommunen har etablert et system som systematisk avdekker ulovligheter og følger opp disse, slik at tiltaket kan godkjennes eller fjernes	<ol style="list-style-type: none">1. I hvilken grad er det etablert rutiner/tiltak for å forebygge brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?2. I hvilken grad er det etablert systemer og rutiner for å avdekke og å følge opp brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?

Rapporten evaluerer tilsyn og ulovlighetsoppfølging i Ringerike kommune og gir anbefalinger for forbedringer.

Oppsummering og konklusjon

Oppsummering

Etter vår vurdering har Ringerike kommune i hovedsak systemer og rutiner på plass for at tilsyn kan gjennomføres slik lovverket krever. Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er utarbeidet. Denne beskriver de mål og prioriteringer som Ringerike kommune har for tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Det bør vurderes å i større grad informere om kommunens arbeid på området som en preventiv faktor. Kommunens strategi bør være tilgjengelig på kommunens nettside samme med de sanksjonsmuligheter kommunen har ved avdekking av ulovligheter: Omfanget av gjennomførte tilsyn av mottatte byggesøknader har vært svært lavt og det er i hovedsak gjennomført tilsyn av tiltak som ikke er vurdert som søknadspiktig av tiltakshaver. Omfanget av tilsyn på tiltak som det er sendt byggesøknad på, bør økes slik at det er i samsvar med kommunens strategi.

Ringerike kommune har ikke tilfredsstillende oversikt over arbeidet med ulovligheter i dag. Kommunen bør sørge for å ha en langt bedre oversikt over mulig ulovligheter. Slik det er i dag er det svært vanskelig å finne avsluttede saker og dokumentasjon for dette. Dette medførte at vi ikke har fått gjennomgått det antall avsluttede saker som opprinnelig var planlagt. De saker som er gjennomgått er avsluttet på en tilfredsstillende måte. Vår vurdering er at Ringerike kommune har organisert oppfølgingen av ulovlighetsoppfølgingen på en måte som gjøre at slike saker kan følges opp på en god måte, men det er imidlertid avhengig av at kommunen har avsatt tilstrekkelig med ressurser til enhver tid til arbeidet. Kommunen har ikke utarbeidet årsrapport for arbeidet på området slik kommunens strategi sier.

Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Ringerike kommune i hovedsak har systemer og rutiner på plass for at tilsyn kan gjennomføres slik lovverket krever. Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er utarbeidet. Denne beskriver de mål og prioriteringer som Ringerike kommune har for tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Omfanget av gjennomførte tilsyn av mottatte byggesøknader har vært svært lavt og bør økes.

Revisjonen konkluderer videre med at Ringerike kommune har organisert oppfølgingen av ulovlighetsoppfølgingen på en måte som gjør at slike saker kan følges opp på en god måte. Mange saker har sin opprinnelse flere år tilbake, aktiviteten bør økes på området slik at saker kan løses fortløpende. Kommunen bør imidlertid sørge for en langt bedre oversikt over ulovlighetssaker og dokumentere alle handlinger på området.

Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale Ringerike kommune vurdere å:

- Øke omfanget av tilsyn på tiltak det er sendt søknad om.
- Registrere alle brudd på plan- og bygningsloven i kommunens oversikt
- Sikre oversikt over alle avsluttede saker og sørge for tilstrekkelig dokumentasjon over alle handlinger i saken.
- Følge opp prioriterte saker innen fastsatte frister.
- Sørge for at informasjon om kommunens tilsynsoppgaver og ulovlighetsoppfølging er tilgjengelig på kommunens hjemmeside.
- Utarbeide årsrapport i samsvar med kommunens strategi.

Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i *'RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon'*.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og intervjuer med avdelingsleder og enkelte personer i byggesaksavdelingen. Et utvalg av enkeltsaker er gjennomgått.

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene i dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet:

- LOV om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - LOV-2018-06-22-83
- LOV om planlegging og byggesaksbehandling - LOV-2008-06-27-71
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10 -
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) - FOR-2010-03-26-48e

Veiledere

- Veileder på området -Byggesaksforskriften (SAK10 -H0 /2011) - Direktoratet for byggkvalitet.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Uttalelsen i brev av 1. april 2025 er vedlagt rapporten.

Innhold

1.	Innledning.....	7
1.1.	Bakgrunn for prosjektet	7
1.2.	Formål og problemstillinger	7
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	7
1.4.	Definisjoner	7
2.	Metode	9
2.1.	Generelt	9
	Intervjuer/samtaler/kontradiksjon	9
	Dokumentanalyse	9
	Om mappegjennomgang - utvalg.....	9
2.2.	Dataenes pålitelighet og gyldighet	9
2.3.	Kvalitetssikring.....	10
3.	Revisjonskriterier.....	10
3.1.	Forebygging av ulovligheter	11
3.2.	Avdekking av ulovligheter	11
4.	Beskrivelse av byggesak og ulovligheter	13
5.	Forebygging av ulovligheter.....	15
5.1.	Beskrivelse av rutiner og praksis for forebygging ulovligheter	15
5.2.	Vurdering	20
6.	Avdekking og saksbehandling ulovligheter	21
6.1.	Beskrivelse av rutiner og praksis for avdekking ulovligheter.....	21
6.2.	Vurdering	27
7.	Oppsummering og konklusjon.....	29
8.	Anbefaling	30
	Referanser	31
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør, datert 01.04.2025.....	32

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Ringerike kommune vedtok i sitt møte 19.09. 2024, sak 40/2024, at Viken kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av ulovligheter innen byggesak.

Prosjektet er bestilt på bakgrunn av debatt om byggesakområdet i kontrollutvalget og fremlagt plan ut fra denne debatten.

1.2. Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om kommunen sett opp mot ulovligheter innen byggesak har et system som virker allmennpreventivt mot at det begås ulovligheter på byggesaksområdet. Videre om kommunen har etablert et system som systematisk avdekker ulovligheter og følger opp disse, slik at tiltaket kan godkjennes eller fjernes

Prosjektet foreslås med følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det etablert rutiner/tiltak for å forebygge brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?
2. I hvilken grad er det etablert systemer og rutiner for å avdekke og å følge opp brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under den problemstillingen som er formulert i kapittel 1.2 og de revisjonskriterier som er utledet opp mot denne i kapittel 3. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

Vi har ved utforming av rapporten bevisst søkt å være konsise og redigert ned data som vi presenterer i rapporten til det som vi mener er vesentlig dokumentasjon opp mot problemstillingen/revisjonskriteriene. Dette for å begrense rapportens omfang og øke leservennligheten av gjennomgangen vi har foretatt. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

1.4. Definisjoner

Med tiltak¹ etter loven menes oppføring, rive, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av

¹ Direkte gjengitt fra lovttekst i plan- og bygningsloven § 1-6

eiendom. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Byggesaksbehandling: er kommunens myndighetsutøvelse i en byggesak med tilhørende dokumentasjon. Byggesak omhandler ikke bare husbygging, men også andre tiltak, slik som terrenginngrep (planering), veibygging etc.

Ulovlighetsaker: er tiltak som er gjennomført uten at det foreligger nødvendig godkjenning eller tiltak som ikke er gjennomført i henhold til aktuell godkjenning.

Dispensasjon²: dispensasjon innebærer at en tiltakshaver etter søknad gis unntak fra planer og bestemmelser. Ved dispensasjon gis det tillatelse til i enkelttilfeller å fravike bestemmelser/planer gitt i medhold av plan- og bygningsloven til gunst for søker. Men lovens dispensasjonsbestemmelser gir ikke hjemmel til å fastsette generelle unntak fra lov eller plan.

Dispensasjonen innebærer at tiltaket, til tross for at det er i strid med plan- og bygningslovgivningen, likevel er lovlig så langt dispensasjonen rekker. En dispensasjon i en plansak innebærer derfor kun ett unntak fra planen i et enkelt tilfelle, men planen som sådan blir uendret. En dispensasjon fra en reguleringsplan medfører altså ikke noen endring av reguleringsplanen.

Tilsyn³: kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kontaktperson: i rapport brukes kontaktperson for prosjektet som kilde til informasjon. Dette er den personen som rådmannen opprettet for revisjonens kontakt med kommunen under gjennomføringen av prosjektet. For dette prosjektet var dette avdelingsleder byggesak.

² Definisjon fra veileder Fylkesmannen i Buskerud

³ Plan- og bygningsloven § 25

2. Metode

2.1. Generelt

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* vedtatt av styret i NKRF.

I det følgende presenteres det en kort redegjørelse av fremgangsmåten benyttet, og omfanget av de ulike metodene.

Intervjuer/samtaler/kontradiksjon

Det er gjennomført intervjuer, samtaler og dialog med virksomhetsleder, avdelingsledere fra virksomhet byggesak og fagkoordinator for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Det er utarbeidet referater fra intervjuer og møter med kommunen som er sendt ut til verifisering og eventuelle korreksjoner.

Dokumentanalyse

Informasjonen som er presentert, beskrevet og vurdert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentbestilling av sentrale dokumenter som bl.a. delegasjonsreglement, sjekklister, maler og rutinebeskrivelser.

Om mappegjennomgang - utvalg

På grunnlag av kommunens oversikt over ulovligheter har revisjonen gjort et tilfeldig utplukk av 21 saker. Av disse er tre saker avsluttet sommeren 2024. Det har vært utfordringer for kommunen å skaffe oversikt over hvilke saker som er avsluttet og fjernet fra kommunens oversikt over ulovligheter. Saksbehandlingssystemet er ikke god nok i forhold til å søke etter ulovligheter. De tre gjennomgåtte saker som er avsluttet ble valgt ut av liste over saker som sommervikar avsluttet sommeren 2024. Totalt gjaldt dette ni saker.

Vi vil også bemerke at gjennomgangen av sakene ikke er en gjennomgang av de faglige vurderinger som Ringerike kommune har gjort i forbindelse med saksbehandlingen. Gjennomgangen er begrenset til å vurdere kommunens rutiner opp mot det lovverket som foreligger. Av de opprinnelig utvalgte sakene var det fire saker som ikke lenger eksisterte.

2.2. Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Vi mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

2.3. Kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjon er gjennomført og kvalitetssikret etter kravene i RSK 001 og VKRs interne kvalitetssikringssystem for forvaltningsrevisjon.

Kontradiksjon og kvalitetssikring i samarbeid med kommunen:

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 01.04.2025 er lagt ved i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene⁴ har vi i benyttet kilder som er listet opp nedenfor. På bakgrunn av problemstillingene og relevante krav i kildene⁵, har vi utledet revisjonskriterier for vår gjennomgang. Kriteriene er ikke uttømmende for ethvert krav innen definerte problemstillinger for prosjektet. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og lovverket den er underlagt.

Kilder til revisjonskriterier:

Lov og forskrift

- LOV om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - LOV-2018-06-22-83
- LOV om planlegging og byggesaksbehandling - LOV-2008-06-27-71
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10 -
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) - FOR-2010-03-26-48e

Veiledere

- Veileder på området -Byggesaksforskriften (SAK10 -H0 /2011) - Direktoratet for byggkvalitet

Lokale føringer:

- Kommunens vedtak, system og rutiner på området

⁴ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

3.1. Forebygging av ulovligheter

Den første problemstillingen er:

I hvilken grad er det etablert rutiner/tiltak for å forebygge brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?

Av Plan- og bygningsloven framgår det:

§ 25-1. Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

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

§ 31-7. Tilsyn med eksisterende byggverk og arealer

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

Enhver som disponerer byggverk, areal eller aktuell del av det plikter å gi vedkommende myndighet nødvendige opplysninger og adgang til å foreta nødvendige undersøkelser.

Følgende kriterier er utledet for vurdering av forebygging av ulovligheter:

- Det bør være utarbeidet rutiner for gjennomføring av tilsyn
- Kommunen bør ha etablert rutiner og en praksis som sannsynliggjør forebygging av ulovligheter på området byggesak.
- Det skal informeres i tilstrekkelig grad om kommunens tilsynsansvar og ulovlighetsoppfølging

3.2. Avdekking av ulovligheter

Den andre problemstillingen er:

I hvilken grad er det etablert systemer og rutiner for å avdekke og å følge opp brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?

§ 32-1. Plikt til å forfølge ulovligheter

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

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

§25-1.

Kommunen skal føre tilsyn når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Av tilsynsveileder fra Direktoratet for byggkvalitet framgår det: Tilsyn avgrenses også mot ulovlighetsoppfølging. Ved tilsyn avdekkes eventuelle ulovlige forhold. Ulovlighetsoppfølging vil kunne være aktuelt når tilsynet avdekker klare avvik. I ulovlighetsoppfølgingen må kommunen konstatere at det foreligger et ulovlig forhold, og ifølge tilsynsveilederen fra Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) skal sanksjonsbruken avpasses etter dette.

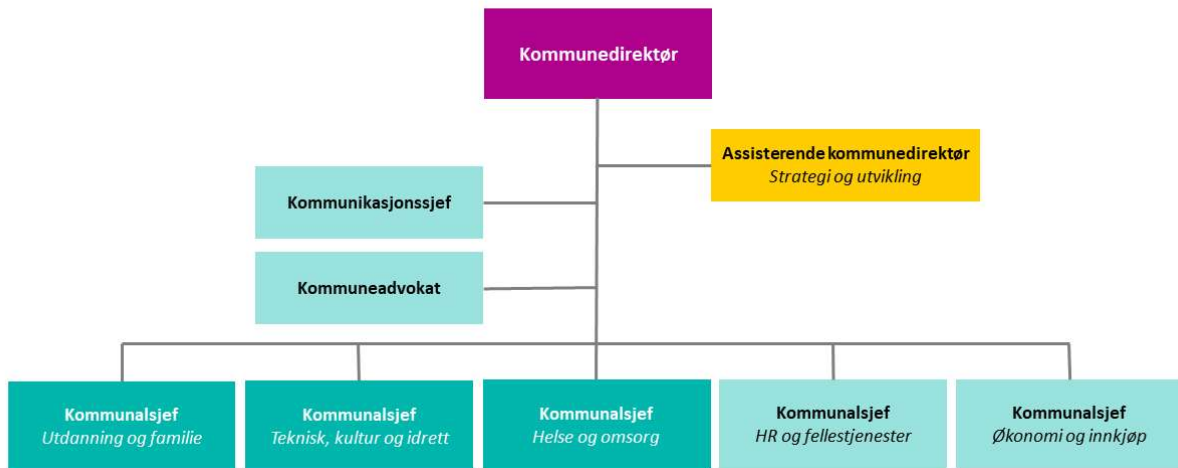
I henhold til tilsynsveilederen vil ulovlighetsoppfølging være aktuelt dersom tilsynet avdekker klare avvik. Ulovlighetsoppfølging skiller seg fra tilsyn ved at man da har konstatert at det foreligger et avvik, og da oppstår det en plikt til å følge dette opp. Kommunen står likevel relativt fritt i sin oppfølging, og kan bruke både pålegg, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilbaketrekking av ansvarsrett for å få avviket rettet. Kommunen må imidlertid påse at virkemidlene er rettet inn mot den som har begått ulovligheten, og at det er rimelig forhold mellom ulovligheten og virkemidlet.

Følgende kriterier er utledet for vurdering av å avdekke og følge opp ulovligheter:

- Kommunen skal ha utarbeidet en tilsynsstrategi, og det skal være etablert rutiner og systemer for gjennomføring av tilsyn
- Det skal føres tilsyn i et slikt omfang at brudd på plan- og bygningsloven kan avdekkes.
- Kommunen skal ha rutiner og systemer som gjør at ulovligheter kan avdekkes.
- Kommunen skal ha rutiner for å følge opp ulovligheter når dette blir avdekket

4. Beskrivelse av byggesak og ulovligheter

Under viser overordnet organisasjonskart for Ringerike kommune



Avdeling byggesak er organisert under Strategi og utvikling..

Det er utarbeidet internt skjema for fagområder. Her framgår den interne ansvarsfordelingen fordelt på områder. Totalt er det 15 ansatte, dette innbefatter også personer som arbeider med tilsyn og oppfølging av utslipp.

Ansvar for gjennomføring av tilsyn er satt til tre personer i tillegg til en som har fagansvaret for området.

Ansvar for ulovlighetsoppfølging er fordelt på fire personer i et ulovlighetsteam. Dette består bl.a. av juristene på avdelingen. Det er opplyst at dette teamet tar seg av det meste av ulovlighetsoppfølgingen, med sommervikarer og andre kan også bidra på området når det er kapasitet for det.

Det er opplyst at det har vært en del utskiftning og permisjoner blant juristene. I 2024 har det bare vært en jurist som har jobbet med ulovligheter, da to jurister har hatt permisjon.. Kommunen er i ferd med å få på plass full bemanning. Det betyr at det er fire jurister i tillegg til en annen medarbeider som vil ha ansvar for oppfølging av ulovligheter. Det er anslått at det den siste tiden i gjennomsnitt er benyttet ca. ett årsverk til ulovlighetsoppfølging. I januar 2025 blir det gjennomført en gjennomgang av arbeidsfordelingen og skjema for oppgaver vil bli oppdatert i samsvar med de endringer som gjøres ved denne gjennomgangen. Det er også benyttet sommervikarer som å ta unna ulovlighetssaker, sommeren 2024 hadde man to sommervikarer som bidro til å få unna ulovlighetssaker..

Avdelingsleder oppgir at han er godt fornøyd med den bemanningen kommunen har på området nå som man er i ferd med å bli fulltallige.

5. Forebygging av ulovligheter

Dette kapittelet omhandler følgende problemstilling:

I hvilken grad er det etablert rutiner/tiltak for å forebygge brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?

Til problemstillingen har vi i kapittel 3.1 utledet følgende revisjonskriterier:

- Det bør være utarbeidet rutiner for gjennomføring av tilsyn
- Kommunen bør ha etablert rutiner og en praksis som sannsynliggjør forebygging av ulovligheter på området byggesak.
- Det skal informeres i tilstrekkelig grad om kommunens tilsynsansvar og ulovlighetsoppfølging

5.1. Beskrivelse av rutiner og praksis for forebygging ulovligheter

Strategi

Ringerike kommune har utarbeidet *Tilsynsstrategi 2024-2026 for Ringerike kommune*.

Ansvar for organiseringen av tilsynsvirksomheten er beskrevet. Byggesaksavdelingen har fag- og kompetanseansvar for tilsyn, - utarbeider egne delmål og rutiner, organiserer og gjennomfører tilsyn og har ansvar for rapportering.

Byggesaksavdelingen har delegert ansvar fra kommunestyret til å fatte vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell karakter

Av kapittel 5 som omhandler mål framgår det bl.a. at strategien skal sikre god kvalitet på byggetiltak og at de er i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser i plan- og bygningsloven. Kommunen har som mål å føre tilsyn med 10 % av alle mottatte byggesaker. Det skal føres tilsyn med alle meldinger om byggverk som er unntatt søknadsplikt da det ofte er en stor andel av feiltolkning av regelverket her.

Det framgår videre at det skal prioriteres tilsyn i strandsonen etter politisk prioritering. Områdene er prioritert fra 1 til 13.

Kapittel 5.2 beskriver rutiner, og tilsynets rolle og form. Her framgår bl.a. at det skal utarbeides tilsynsrapporter for gjennomførte tilsyn. I de tilfeller det avdekkes lovbrudd skal avdelingen følge opp sakene etter PBL kap. 32 og etter delegeringsreglementet. Oppfølging utover vedtak om illeggelse av

tvangsmulkt og/eller overtredelsesgebyr anses som saker av prinsipiell art og skal avgjøres av politisk utvalg. Kommunen kan avstå fra å forfølge overtredelser og skal prioritere oppfølgingen ut fra grad av alvor. Dette for å sikre at kommunens ressurser brukes effektivt, der det gir mest effekt og utfra valgt prioritering.

I kapittel 6 framgår prioriteringen: ved avdekking av lovbrudd:

- Ulovlig etablert bruk av bolig/ publikumslokale
- Større ulovlige etablerte tiltak
- Lavere prioritet er: mindre ulovlige tiltak
- Vurdere å avstå: tiltak av mindre betydning, tiltak av bagatellmessig karakter som allerede er oppført.

I strategien er det gitt eksempler på hva både mindre ulovlige tiltak og tiltak av bagatellmessig karakter er.

Det framgår videre at prioriterte tilsynsområder i perioden er:

- Dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer.
- At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige.

Av kapittel 7 framgår det at tilsynsteamet skal utarbeide årlig rapport over tilsynsaktiviteten ved utgangen av hvert år.

Statistikk

Det rapporteres hvert år KOSTRA over aktiviteter på bla. byggesak i kommuner.

	2020	2021	2022	2023
Byggesaker med tilsyn i alt (antall)	28	0 ⁶	38	42
Gjennomførte tilsyn i alt med rapport/samlerapport (antall)	28	39	38	42
Tilsyn med omsøkte tiltak etter pbl § 25-1 (antall)	7	1	6	11
Tilsyn for ikke omsøkt tiltak, jf. pbl § 31-7 (antall)	21	38	32	31
Tilsyn for byggevirksomhet som er unntatt søknadsplikt (antall)	21	38	31	31
Ulovlighetsoppfølging ved ikke omsøkt byggevirksomhet (antall)	0	0	1	0

⁶ Kommunen har kommentert manglete rapportering med at det kan være en tastefeil eller at spørsmålet ved registrering er misforstått

Sum behandlede byggesøknader med 3 og 12 ukers frist	484	442	417	369
Andel tilsyn	5,8%	8,8%	9,1%	11,4%

Av tabellen ser vi at andel tilsyn har økt i perioden fra om lag 6 % av behandlede byggesøknader til over 11 % i 2023.

Vi har mottatt en oversikt over gjennomførte tilsyn for 2020 til 2023. Oversikten viser 145 gjennomførte tilsyn. Oversikt over tilsyn for 2024 viser at det er gjennomført 49 tilsyn. Slik at det totalt for perioden er gjennomført 194 tilsyn som tilsier et gjennomsnitt på 39 tilsyn i året. I 2024 er det gjennomført flere tilsyn enn det som er gjort tidligere i perioden. Av de gjennomførte tilsynene i 2024 gjelder 41 tilsyn med tiltak som er unntatt byggesaksbehandling. Tiltakstype er beskrevet i oversikten og fordeler seg på følgende typer:

Bod	19
Tilbygg	42
Garasje	40
Fritidsbolig	8
Boenhet	7
Uthus	37
Utestue	1
Terrasse	7
Bruksendring	2
Rivning	2
Annet	29
Sum	191

Av tabellen ser vi at det er gjennomført flest tilsyn med tiltak som handler om tilbygg, garasje og uthus.

Av de gjennomførte tilsynene for 2020-2023 er det opplyst at det er avdekket ulovligheter ved 19 tilfeller. Dette har variert mellom 4 og 6 tilfeller i året. Det har vært avdekket flest tilfeller av ulovligheter ved garasjer (6), bod (4) og uthus (4).

Vi har gjort et tilfeldig utplukk på fire tilsynssaker som er gjennomgått. Tre av tilsynene gjaldt tilsyn med tiltak som i utgangspunktet ikke var søknadspliktige. Ett av tilsynene gjaldt en nybygd hytte. I alle tilfellene er det gitt skriftlig tilbakemelding til tiltakshaver. For de saker som gjelder unntatt søknadsplikt er det sendt brev hvor tiltaket er vurdert opp mot planbestemmelsene. I ett av tilfellene ble det avdekket at tiltaket var søknadspliktig. I denne saken ble det i brevet beskrevet de krav som lå i reguleringsplanen og hva det måtte søkes om. Det var bla. krav om dispensasjon for å kunne gjennomføre byggingen. I tilsynet på nybygd hytte ble det utarbeidet en tilsynsrapport, tilsynet ble utført som et generelt tilsyn av fritidsboligen etter at det ble søkt om ferdigattest. Tilsynet avdekket at det bebygde arealet var for høyt i

forhold til det reguleringsplanen tilsier. Det ble gjort endringer slik at det bebygde arealet var innenfor det reguleringsplanen tilsa.

Avdelingsleder opplyser at det gjennomføres dokumenttilsyn ved alle tiltak som meldes inn og som er unntatt søknadsplikt. Man foretar da en sjekk på om det som er meldt inn er innenfor regelverket i forhold til søknadsplikten. Unntaksvis kan dette medføre fysiske tilsyn. Det antas at det gjennomføres 20-40 slike tilsyn i året.

Direktoratet for byggkvalitet anbefaler områder for tilsyn som gjennomføres i en toårsperiode. I siste periode har det vært fokus på tilsyn på kompetanse på ansvarlig søker og på skredfare. Dette er områder som kommunen har prioritert. Avdelingsleder er av den oppfatning at målet i tilsynsstrategien er høyt. For at tilsynet skal føres i kommunens oversikt over tilsyn må det være et formelt tilsyn. I forbindelse med ordinær byggesaksbehandling og ulovlighetsoppfølging foretas det mange kontroller av tiltakene og ansvarlig søker uten at det blir registrert.

Når det gjelder tilsyn i strandsonen som har vært et prioritert område er det opplyst at det da ofte gjennomføres tilsyn med 10-40 hytter i en slik runde, dette kan variere med størrelsen på hyttefeltet. I de tilfeller det oppdages ulovligheter, oppfordrer saksbehandler eier til å sende inn en søknad eventuelt en dispensasjon. Slik saker blir dermed ofte løst ved at eier sender en søknad på eventuelle tiltak som ikke er godkjent. I disse tilfeller blir forholdet ofte ikke ført på liste over ulovligheter, mange ulovligheter løses på denne måten. Informanter opplyser at i strandsonen tar man for seg område for område for gjennomgang. En slik tilnærming er etter saksbehandlers syn mer rettferdig.

Informasjon

På kommunens hjemmeside gis det informasjon om hvordan man må søke og søkeprosessen hvis man skal bygge.

Det er egne faner for temaene:

- Bygg uten å søke
- Veiviser - må jeg søke
- Skal du bygge selv
- Hvordan søker du
- Avstandskrav
- Hvordan lager du en situasjonsplan
- Nabovarsel
- Vann og avløp
- Hvor stort kan jeg bygge
- Trenger du dispensasjon
- Hva skal du bygge

Under fanen *bygg uten å søke* framgår det at du selv har ansvaret for å sjekke at det som planlegges bygget, ikke er i strid med plan- og bygningsloven, gjeldene planer eller annet regelverk. Det er her en lenke til kommunens kartløsning hvor reguleringsplaner for eiendommen kan finnes.

Under fanen *veiviser – må jeg søke* er det link til Direktoratet for byggkvalitet, her er det informert om alle stegene i prosessen for å søke om å bygge. Det er også informert om *eksisterende bygg* hvor det beskrives hva bla. en bruksendring er og om den i så fall er søknadspliktig, veiviser for dette er tilgjengelig her.

Det er gitt informasjon om hvordan byggesak kan kontaktes, og åpningstider.

Det er ikke informasjon på kommunens hjemmeside hvordan man skal melde ulovlig byggeaktiviteter. Søker man på *ulovlig byggeaktivitet* på hjemmesiden, får man opp kontakt info til byggesaksavdelingen samt tips til hvordan man skal vurdere om det er ulovlig bygging.

Det er videre fane med link til kommunens betalingsreglement, her framgår gebyrer for de ulike søknadstyper. Det er ikke gitt informasjon om gebyr ved mulige avdekkede ulovligheter. Det tas for øvrig ikke ekstra saksbehandlingsgebyr i ulovlighetssaker, men det kan tas overtredelsesgebyr.

Kontaktperson har opplyst at byggesaksavdelingen ikke har drevet med «skremselspropaganda», opplysningsarbeid om regler som gjelder har hatt fokus. Byggesaksavdelingen er tilgjengelig både på telefon og fysisk besøk fra kl. 09-15. Det er avsatt en ressurs som er fast byggesaksvakt som tar imot dropp inn besøk. Det prioriteres å svare på telefon, det korresponderes mye pr epost og man veileder om bestemmelsene som gjelder for den aktuelle eiendommen. Kontoret hjelper folk som har byggeplaner med å orientere seg i byggeregler slik at ulovligheter unngås i størst mulig grad. Det er informasjon og lenker til veiledning og blanketter på kommunens nettside. I dialog med de som skal bygge anbefales det å planlegge tiltaket slik at «de får lov til å søke», da får man avklaringer på at tiltaket er lovlig.

Som et forebyggende tiltak er det nevnt utlevering av boka «Hus i Hønefoss» til eiendommer med høyt verneverdige bygninger, for å opplyse om bestemmelser og regler knyttet til bygningens fasader m.m., Dette for å forhindre at det skiftes ut originale vinduer, ytterpanel osv. på ulovlig vis.

Det er også opplyst at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker i Ringerike har vært korte slik at det da vil være mindre aktuelt at arbeidet igangsettes uten at saken er behandlet og eventuell tillatelse gitt.

Kontaktperson opplyser at tilsyn ofte kan avdekke ulovligheter, Det er også påpekt at tilbakemeldinger fra meglere/ selgere i salgsprosesser og gjennomgang av ordinære søknader er hovedkilden til å avdekke ulovligheter. Tips fra innbyggere er også nevnt fra informanter som en viktig kilde. Etter avdelingsleder sin oppfatning skal det være lett for innbyggere å kunne tipse kommunen om ulovligheter

5.2. Vurdering

Ringerike kommune har utarbeidet en strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. For tilsyn er det beskrevet hvilke områder som skal prioriteres. Det er etter vår oppfatning satt tydelige mål og prioriteringer i strategien både for tilsyn og oppfølging av ulovligheter.

Det framgår av strategien bla. at det skal føres tilsyn med alle saker som er unntatt søknadsplikt. Dette samsvarer med den informasjonen som informanter har gitt. I tillegg ser vi av oversikten over gjennomførte tilsyn at de aller fleste gjennomførte tilsyn er i forbindelse med tiltak som tiltakshaver har vurdert som ikke søknadspliktige. Tre av de fire tilsynene vi gjennomgikk var slike tilsyn. I et av tilfellene ble det avdekket at søknad om dispensasjon skulle vært innsendt. Revisjonen ser det som positivt at kommunen prioriterer slike kontroller. Dette vil være en stor kilde til å unngå ulovlig bygging i kommunen. Ofte er ikke kunnskapen tilstrekkelig hos tiltakshaver. Mange mulige ulovligheter kan dermed unngås.

Ringerike kommune har rapportert til KOSTRA at andel tilsyn av byggesøknader i 2023 utgjorde 11,4 %. Av kommunens strategi framgår det at det skal gjennomføres tilsyn i 10% av alle byggesøknader. De aller fleste tilsyn gjelder tiltak som ikke er søknadspliktige, det er bare et fåtall tilsyn som i perioden er gjennomført på bakgrunn av innkomne søknader. Ringerike kommune er langt unna å oppfylle målet om 10 % tilsyn av innkomne søknader. Kommunen bør øke hyppigheten av slike tilsyn også. Av strategien framgår det at et av formålene med tilsyn er at de skal bidra til sikre god kvalitet på byggetiltak.

Det er på kommunens hjemmeside ikke informert om tilsyn eller mulighet for å melde om mulig ulovlig byggeaktiviteter. Etter vår vurdering burde det vært informert tydeligere om kommunens tilsynsansvar og ulovlighetsoppfølging. Om kommunens tilsynsstrategi bør være tilgjengelig på kommunes hjemmeside bør vurderes. Informasjon om konsekvenser ved ulovlig bygging bør etter vår vurdering løftes tydeligere fram på kommunens hjemmeside som en mulig preventiv effekt på ulovlige byggearbeider.

På kommunens hjemmeside er det gitt omfattende informasjon om hvilke tiltak som er søknadspliktige og hvilke som ikke er det. Det er videre informert detaljert om hvordan man går fram for å søke. Etter vår vurdering kan innbyggere i Ringerike kommune gjennom denne informasjonen skaffe seg tilstrekkelig kunnskap på området slik at riktige søknader kan sendes inn, og da unngå å bygge ulovlig. Det er også utstrakt mulighet til å komme i kontakt med kommunen for å få avklart eventuelle spørsmål som tiltakshaver måtte ha.

Vår vurdering er at Ringerike kommune har etablert rutiner/tiltak for å forebygge brudd på plan- og bygningsloven. Informasjonen til innbyggere på enkelte felt innenfor området kan imidlertid økes som en forebyggende faktor.

6. Avdekking og saksbehandling ulovligheter

Dette kapitlet omhandler følgende problemstilling:

I hvilken grad er det etablert systemer og rutiner for å avdekke og å følge opp brudd på plan- og bygningsloven (ulovligheter)?

Til problemstillingen har vi i kapittel 3.2 utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha utarbeidet en tilsynsstrategi, og det skal være etablert rutiner og systemer for gjennomføring av tilsyn
- Det skal føres tilsyn i et slikt omfang at brudd på plan- og bygningsloven kan avdekkes.
- Kommunen skal ha rutiner og som systemer som gjør at ulovligheter kan avdekkes.
- Kommunen skal følge opp ulovligheter når dette blir avdekket

6.1. Beskrivelse av rutiner og praksis for avdekking ulovligheter

Organisering/interne rutiner

Som nevnt over har kommunen et ulovlighetsteam som i hovedsak har ansvaret for oppfølging av ulovligheter. Det er utarbeidet en rutinebeskrivelse for dette teamet.

Her framgår det bla. at:

- Faste møter annenhver uke, saker blir fordelt her, saker diskuteres og håndtering av dem.
- Involvering av saksbehandler på byggesak
- Håndtering av tips
- Innsyn i saker

Det er opplyst at ikke alle rutiner er fulgt fullt ut den siste tiden da bemanningen ikke har vært fulltallig, det har ikke vært gjennomført faste møter i samsvar med rutinebeskrivelsen.

Byggesaksavdelingen har utarbeidet *Rutine ulovlighetsoppfølging – saksbehandling i saker om ulovligheter etter plan- og bygningsloven*. Det er opplyst at rutinebeskrivelsen beskriver saksgangen, men er ikke alltid fulgt slavisk.

Rutinen beskriver:

- Formkrav ved forhåndsvarsling
- Formkrav ved vedtak om sanksjoner

Rutinen beskriver videre hvordan man skal benytte overtredelsesgebyr. Det er i rutinen påpekt at gebyrene skal virke preventivt slik at vedkommende og andre ikke begår nye ulovligheter. Villkår som må være oppfylt for å benytte overtredelsesgebyr er beskrevet samt en beskrivelse av når gebyret ikke skal benyttes.

Det beskrives hvordan pålegg om retting og stans jf plan- og bygningsloven §32-3 og pålegg om stans og opphør og øyeblikkelig virkning jf plan- og bygningsloven §32-4, skal gjøres. Videre beskrives bruken av tvangsmulkt.

Det er utarbeidet egne maler for forhåndsvarsel med tvangsmulkt og vedtak i ulovlighetssaker.

Det er utarbeidet «stående ordre» for byggesaksavdelingen pr 04.2022. Her framgår det at når en sak behandles, skal saksbehandler også ta en kikk på om det eventuelt er andre saker i arkivet som vedrører eiendommen for å avklare om det er noe som skulle vært påpekt. Videre er det beskrevet hvordan tips om ulovligheter skal håndteres.

I kommunestyremøte 10.9.2020 svarte ordfører ut spørsmål fra en representant bla. om hva kommunen gjør når det ikke foreligger nødvendige byggetillatelse og hvilke rutiner kommunen har for å kartlegge ulovlig virksomhet etter plan- og bygningsloven. Ordfører svarte at kommunen følger opp ulovligheter med bruk av de virkemidler som ligger i plan- og bygningsloven. Det tas konkret vurdering i hver sak basert på alvorlighetsgrad og vilje til å rette opp. De mest aktuelle virkemidlene er pålegg om retting og stans. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er også aktuelt. Ordfører informerer også om at kommunen i hovedsak blir kjent med brudd på plan- og bygningsloven ved tips fra befolkningen og ved tilsyn.

I saksbehandlingssystemet er det standard maler for ulovlighetsoppfølging. Det er også sjekklister hvor det er lenker til aktuelt regelverk. Det er egen saksflyt i systemet for ulovlighetssaker. Revisjonen har fått demonstrert hvordan saksbehandlingssystemet fungerer på området. Det er opplyst at saksbehandlingssystemet er lite tilrettelagt for å søke etter saker. Man kan ta ut oversikt over hvilke saker som er i arbeidsprosesser og hvor den enkelte saken er i saksbehandlingsprosessen, men man kan ikke søke spesifikt på ulovligheter for å få ut avsluttede saker. Informanter har opplyst at saksbehandlingssystemet kan oppleves som «kronglete», det kan være vanskelig å følge flyten i prosessen og hva som er relevante. En opplever at saksbehandlingssystemet tar mye ressurser.

Kontaktperson opplyser at det i forbindelse med salg av eiendommer kommer mange henvendelser om mulige ulovligheter fra takstmenn, meglere og personer som vurderer å selge/kjøpe eiendommen. Dette kan eksempelvis gjelde ett eller flere rom som er bruksendret uten at det er gitt tillatelse eller frittliggende bygg eller tilbygg som er bygget uten at det er søkt om dette. Mange ulovligheter avdekkes gjennom slike henvendelser.

Når det avdekkes at det er bygget ulovlig gis det vanligvis anledning til å søke om tiltaket, saksbehandlingen utføres på samme måte som om tiltaket ikke er bygget enda. I de tilfeller det kommer

inn søknader, blir ikke forholdet alltid registrert i kommunens Excel-oversikt over ulovligheter. Dersom det ikke kommer søknad, registreres forholdet.

Saksbehandlere opplyser også at det i forbindelse med ordinære byggesøknader alltid vil sjekkes om det er tiltak på eiendommen som det ikke er søkt om tidligere. I de tilfeller dette oppdages oppfordres det til at søknad om forholdet blir sendt inn. Avdelingsleder antyder at dette kan dreie seg om ca. 20-40 tilfeller i året, men kan godt være flere. I enkelte tilfeller må det søkes om dispensasjon. Slike tilfeller som blir løst gjennom søknader, blir ikke registrert som ulovlighet i kommunens oversikt.

Saksbehandlere opplyser at man ønsker at det søkes om tiltaket slik at dette blir brakt i orden.

Kommunen kan gjerne gå flere runder med purringer for å få inn søknader. Avdelingsleder opplyser at det er en generell holdning at man ønsker at eier søker gjennom en vanlig byggesøknad om tillatelse til tiltaket som allerede er gjennomført. Dette særlig dersom kommunen ser for seg at tiltaket vil kunne godkjennes. I mange av disse tilfellene er ikke eier klar over at det er en ulovlighet, og i flere tilfeller er ikke tiltaket i strid med noen bestemmelser slik at tiltaket ville kunne vært godkjent dersom man hadde søkt. Kommunen opplyser at de prøver å unngå å bruke det alvorlige ordet «ulovlighet», men skriver heller om tiltak som mangler nødvendig tillatelse.

Strategi

Som omtalt i kapittel 5.1 over har Ringerike utarbeidet strategi på området. I kapittel 6 i strategien framgår prioriteringen: ved avdekking av lovbrudd:

- Ulovlig etablert bruk av bolig/ publikumslokale
- Større ulovlige etablerte tiltak
- Lavere prioritet er: mindre ulovlige tiltak
- Vurdere å avstå: tiltak av mindre betydning, tiltak av bagatellmessig karakter som allerede er oppført.

I strategien er det gitt eksempler på både mindre ulovlige tiltak og tiltak av bagatellmessig karakter.

Oversikt over ulovligheter

Ringerike har utarbeidet et regneark over mulige ulovligheter.

Det er opplyst at det sommeren 2024 ble foretatt en gjennomgang saker som var registrert som mulige ulovligheter. Det ble oppsummert skriftlig til leder på byggesak. Alle saker er overført til ny oversikt/regneark. Det var også flere saker som gjaldt privatrettslige forhold som kommunen vurderte å ikke ha noe med. En person har som oppgave å følge opp dokumentet og gjøre eventuelle oppdateringer og fordeler saker.

- 18 saker ble vurdert som unntatt plikten til å følge opp (bagatellsaker)
- Alle saker fikk prioritering (1-5)
- Alle saker har fått oppdatert saksbehandler

Det er opplyst at 9 ulovlighetssaker ble avsluttet i denne prosessen, 16 henvendelser er sendt ut.. Pr. 31.7.2024 var det 81 saker til behandling, 25 saker hadde prioritering 1, 18 saker prioritet 2 og 38 saker prioritet 3.

- 36 saker var påbegynt
- 45 saker er ikke påbegynt
- 9 saker avsluttet
- 18 saker avstått fra oppfølging.

Det framgår videre informasjon bl.a. om:

- Registrert dato
- Type ulovlig forhold
- Tips/info om saken
- Saksbehandler/ saksnr
- Status
- Siste hendelse
- Dato siste hendelse/ frist svar
- Tilsyn
- Vedtak

Av saker som er påbegynt er syv saker registrert som mottatt i 2018/19, ti saker er mottatt i 2020, tre saker i 2021, fem saker i 2022, ti saker i 2023 og en sak i 2024

Informanter opplyser at i forbindelse med saksbehandling av ordinære byggesøknader oppdages det mange tiltak som ikke er godkjent eller ikke er søkt om. I slike tilfeller oppfordres det til at det søkes om tiltaket slik at det kan bli bragt i orden og godkjent. I de tilfeller søknad kommer inn og tiltaket godkjennes blir det ikke alltid registrert som en ulovlighet i kommunens oversikt. Det kan være at en sak starter som en ulovlighet i saksflyten, men at det overføres til ordinær saksflyt når søknad kommer inn. I forbindelse med salgsprosesser kommer det mange henvendelser fra både meglere og selger. I denne prosessen oppdages også mange tiltak som det ikke er søkt om. I de tilfeller hvor søknad kommer inn og denne godkjennes blir heller ikke disse forholdene registrert i kommunens oversikt over ulovligheter.

Strengere krav fra 01.01.2022 til meglere/takstmenn når det gjelder å rapportere om ulovligheter har ført til at slike henvendelser har økt. Avdelingsleder antyder at det kan dreie seg om opp mot 100 slike saker hvert år. Ringerike kommune tar ikke ekstra gebyrer for å behandle søknader innsendt i ettertid, men bygningsmyndigheten har anledning til å vurdere å ilegge overtredelsesgebyr.

Når kommunen mottar tips, gjøres det en vurdering i forhold til hvilken prioritering saken skal få. Dette gjøres gjerne i samarbeid mellom den som mottar tipset og en fra ulovlighetsteamet. Når teamet er fulltallig, er tanken at slike vurderinger skal gjøres i felles møter hver 2. uke.

I de tilfeller det kommer inn tips på ulovligheter fra naboer opplyser saksbehandler at man prøver å ta ned konfliktnivået, man går gjerne flere runder mot tipser og opplyser at dette er forhold som eventuelt kan påvirke naboforholdet.. Det opplyses at det er en lav terskel for å dra ut for å se på forholdet. Mange

slike saker dreier seg egentlig om privatrettslige forhold som man oppfordrer partene selv til å løse. Det oppleves likevel som det er et lavt konfliktnivå på området i Ringerike kommune. Avdelingsleder påpeker at det skal være enkelt for innbygger å tipse om ulovligheter, det vurderes at det er en god dialog med innbyggere i slike saker.

Informanter opplyser at det på grunn av permisjoner har vært kapasitetsutfordringer når det gjelder å følge opp mange av sakene som står på oversikten over ulovligheter. Det er satt søkelys på å arbeide med de sakene som har høyest prioritet utfra kommunens strategi. Saker tar ofte lang tid fra de er påbegynt til de er løst. Det vurderes i hver enkelt sak hvor mye tid som gis for retting av tiltaket osv. Det er opplyst at det er ambisjoner om å kunne få jobbet seg gjennom liste over ulovligheter når man er fulltallige med bl.a. fire jurister som kan jobbe med slike saker. Det er også pekt på at det vil være faglige gevinster ved å være flere som kan diskutere konkrete saker.

Kommunen har en «policy» om at de skal være lett tilgjengelig og skal gi informasjon der dette etterspørres. Saker skal løses på lavest mulig «konflikt nivå» men det opplyses også at det er viktig at saker ikke blir liggende for lenge og samler seg opp. Informanter oppgir at kommunen strekker seg langt for å få inn søknader slik at de kan bli behandlet på vanlig måte. Det kan nok være at man i enkelte tilfeller burde vært raskere med å sende varsler istedenfor å prøve å få inn søknader. Det sendes ofte flere brev med anmodning om å søke før man setter i gang ulovlighetsoppfølging.

Saksbehandler opplyser at man er trygg på når ulike «sanksjoner» skal brukes. I de tilfeller hvor det er en bevisst gjort ulovlighet er man raskere til å benytte de muligheter man har i lovverket til sanksjoner. Generelt har man de siste årene blitt litt mer aktive med å gi pålegg og tvangsmulkt for å få rettet opp ulovligheten. Noen tror de kan gjøre hva de vil av tiltak slik at det er viktig å sette ned foten for slike tiltak.

Kvalitetssikring

Avdelingsleder opplyser å være den som godkjenner alle brev og vedtak som sendes ut. Både avdelingsleder og saksbehandler signerer. Avdelingsleder blir involvert løpende dersom saksbehandler har behov for dette og vil i mange tilfeller være godt kjent med innholdet i saken når den kommer til godkjenning. Saksbehandlere opplyser også at saker kan diskuteres med avdelingsleder gjennom prosessen. Pålegg går gjennom tre ledd ved at enhetsleder også godkjenner. I større kompliserte saker kan også kommuneadvokaten involveres ved kvalitetssikring.

Samarbeid

Det er opplyst at det ikke er noe formelt samarbeid med andre kommunalområder på saksbehandler-nivå, underforstått er det imidlertid en meldeplikt dersom andre kommunalområder blir berørt i saken. Avdelingsleder opplyser at det samarbeides mest med brannvesenet, miljørettet helsevern i kommunen og kommunens eiendomsforvaltning. Enhetsledere i kommunen har møter en gang pr. mnd. Dette er en arena hvor saker som involverer flere enheter kan drøftes. Det er også ledersamling to ganger i året for alle ledere i kommunen og to samlinger for alle ledere i samme sektor, her kan aktuelle saker som berører flere drøftes.

Kompetanse

Avdelingsleder opplyser at det er viktig å ha tilgang på kunnskap for å drive mest mulig presis ulovlighetsoppfølging. Kommunen har tilgang til relevant lovverk med kommentarer. Det abonneres bla. også på Norsk byggetjenester sin byggeportal hvor hver enkelt paragraf i plan- og bygningsloven omtales. Man har også notater og dokumenter knyttet til svært mange temaer deriblant ulovligheter. Avdelingsleder er også av den oppfatning at bemanningen er god når alle stillinger er besatt, med fire jurister har kommunen god kompetanse på området.

Gjennomgang av enkeltsaker

På grunnlag av oversikt over ulovligheter har revisor gjort et tilfeldig utplukk av 21 ulovligheter. Av disse er tre saker avsluttet sommeren 2024. Det har vært utfordringer for kommunen å fremskaffe oversikt over hvilke saker som er avsluttet og fjernet fra kommunens oversikt over ulovligheter.

Saksbehandlingssystemet er som nevnt tidligere ikke godt nok når det gjelder å søke etter ulovligheter. De tre gjennomgåtte saker som er avsluttet ble valgt ut av liste over saker som sommervikar avsluttet sommeren 2024. Totalt gjaldt dette ni saker.

Gjennomgangen viser at alle saker er avsluttet med relevant begrunnelse. For en sak ble tiltaket revet, dokumentasjon for dette ble framlagt. I en sak ble det gitt en dispensasjon for en bod som allerede var bygget. Dispensasjonen ble gitt i 2021 mens ulovlighetssaken først ble avsluttet i 2024. I den tredje saken har det vært to ulike varsler over en periode på to år. I begge tilfeller har kommunen gjort undersøkelser, deriblant gjennomført en befaring. Det er konkludert med at tiltakene er innenfor det som det er gitt tillatelse for.

De resterende 19 sakene som er gjennomgått er ikke avsluttet. For fire av sakene framgår at det er bedt om at det sendes inn en dispensasjonssøknad for forholdet. I to av sakene har vi fått kopi av dispensasjonssøknaden, men det uklart hva som har skjedd videre. En av sakene er fra 2020 mens den andre er fra 2023. Vi har ikke mottatt noe kopi av vedtaket i disse sakene. For de to siste sakene er det ikke dokumentert at det er sendt inn søknad. Det ble avholdt et møte med eier 8.10.24 i den ene saken, mens det i den andre saken ble det satt frist til 2.12.24.

For en sak er det konkludert med at tiltaket må rives, første kontakt med eier var i juni 2023. Eier har bedt om utsettelse flere ganger. Siste kontakt vi har fått kopi av er fra september 2024 hvor kommunen ber om en redegjørelse for hvor langt man har kommet.

For flere saker er det litt uklart fra den dokumentasjonen vi har mottatt over hva som er gjort. Det er bla. tre saker hvor det dreier seg om bruksendring bla. for kjeller. Det er ikke framlagt videre dokumentasjon for disse sakene. To av sakene har sin opprinnelse fra 2020 og 2019. Om disse forholdene er overført til vanlig saksbehandling etter at det er søkt om bruksendring framgår altså ikke.

For tre saker kan det ikke ses at det gjort noen undersøkelser, for en av sakene er det sendt brev til tipser at man ikke har kapasitet til å se på saken nå, men at det står på kommunens liste. Denne saken er registrert november 2022.

Mange av de gjennomgåtte sakene har sin opprinnelse flere år tilbake. Av de saker vi har gjennomgått er en fra 2019, 11 fra 2020, to fra 2021, to fra 2022 og fem fra 2023.

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Vi har mottatt en oversikt over hvilke saker der det er gitt tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Fra august 2014 til september 2024 er dette gitt i følgende antall saker.

Type sanksjon	Antall
Tvangsmulkt	10
Overtredelsesgebyr	3
Pålegg	9
Engangsmulkt	3

6.2. Vurdering

Som nevnt i kapittel 5 har Ringerike kommune utarbeidet en strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Det er etter vår oppfatning satt tydelige mål og prioriteringer i strategien både for tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Når det er sagt, så ser vi at det er svært mange saker som har sin opprinnelse langt tilbake i tid, og saksbehandlingen har tatt lang tid. Etter vårt skjønn burde kommunen ha utarbeidet generelle frister internt i forhold til framdriften i saker som skal prioriteres ifølge strategien.

Gjennomgangen av gjennomførte tilsyn viser at de aller fleste tilsyn er av tiltak som eier har vurdert som ikke søknadspliktig. Omfanget av tilsyn vedrørende tiltak som det er søkt om er begrenset og bør økes. Kommunens strategi tilsier 10 %, noe kommunen er langt unna å oppnå. Dette er omfang av tilsyn som generelt ikke er ansett for å være spesielt ambisiøst. Vi ser det som positivt at mange mulige ulovligheter kan oppdages gjennom tilsyn av saker som ikke er søknadspliktige, men det er viktig å følge andre saker også.

Vår revisjon har avdekket at det har vært svært vanskelig å få oversikt over hvilke mulig ulovlighetsaker som er avsluttet. Av kommunens regneark framgår bare saker som ikke er avsluttet og fortsatt er i saksbehandling. Det er også manglende søkemuligheter i saksbehandlingssystemet. I utgangspunktet var det tenkt at gjennomgangen av enkeltsaker i hovedsak skulle gjelde avsluttede saker, dette lot seg derfor ikke gjøre.

For de saker som vi har gjennomgått som er avsluttet og hvor det ble konstatert ulovlighet, ble enten tiltaket rettet opp eller det ble sendt inn en byggesøknad slik at forholdene kunne bli bragt i orden. Vår vurdering er at kommunens rutiner er fulgt på området for disse sakene. Det er flere saker hvor det framgår at søknad skal sendes inn.

Vi har ikke fått forelagt informasjon om hva som har skjedd videre i flere av disse sakene. Det kan være at de er overført til vanlig saksbehandling i saksbehandlingssystemet uten at vi har fått noe informasjon om dette eller det er dokumentert i ulovlighetsaken. Ringerike kommune bør vurdere å endre sin rutine når det gjelder oversikt over ulovligheter. Oversikten bør også inneholde avsluttede saker for hvert år.

Det bør også utarbeides en årlig årsrapport i tråd med kommunens egen strategi, årsrapporten bør også omfatte ulovlighetsoppfølging. Dette vil gjøre at kommunen får bedre oversikt over det arbeidet totalt sett som er gjennomført på området tilsyn/ulovligheter. Det er også viktig at det dokumenteres ulovligheter som overføres til vanlig saksbehandling når søknad kommer og sånn sett avsluttes ulovlighetsoppfølging, da vil man ha status i saken. Det er flere saker som det er uklart for oss hva som har skjedd videre etter at kommunen har bedt eier om å sende inn søknad på forholdet.

Det er også opplyst at det kan være ulovligheter som ikke blir registrert i kommunens oversikt fordi forholdet er i ferd med å bli brakt i orden gjennom byggesøknad. Forholdet kan ha blitt oppdaget enten gjennom en annen byggesøknad eller gjennom forespørsel fra megler eller kjøper/selger i en salgsprosess og derfor ikke registrert. Vi er av den oppfatning at i tilfeller hvor det oppdages eller mistanke om at det har vært gjennomført byggeaktivitet som det ikke er gitt tillatelse til, så må dette registreres i kommunens oversikt over ulovligheter. Dette for å få den fullstendige oversikt over det arbeidet som gjøres på området.

Handlinger bør også dokumenteres i tilstrekkelig grad og dersom saken er løst og avsluttet så må dette kunne spores i den dokumentasjonen som arkiveres. Det er grunn til å tro at Ringerike kommune har løst flere saker enn det som framgår av kommunens oversikt. Samtidig kan det heller ikke dokumenteres for at alle saker er løst på tilfredsstillende måte. Vi ser det samtidig som positivt at kommunen jobber aktivt for å få tilstrekkelige søknader til å få brakt forholdene i orden. Samtidig er dette en balansegang når det gjelder å ta i bruk sterkere virkemidler når forhold strekker seg ut i tid.

Det har vært permisjon i flere stillinger slik at kommunen ikke har drevet ulovlighetsoppfølging i det omfanget som det er lagt opptil. Det er opplyst at man er tilnærmet fullt bemannet nå. Det er fastsatt rutiner for faste møter og møtepunkter hvor saker fordeles og kan diskuteres. Dette legger til rette for at saksbehandling av ulovligheter kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte. I saksbehandlingssystemet er det også egen saksflyt for ulovlighetsaker.

Alle saker kvalitetssikres av avdelingsleder. Vår vurdering er at Ringerike kommune har organisert oppfølgingen av ulovlighetsoppfølgingen på en måte som gjør at slike saker kan følges opp på en god måte, men det er avhengig av at kommunen har avsatt tilstrekkelig med ressurser til enhver tid.

Selv om oversikt over ulovligheter ble gjennomgått sommeren 2024, bør kommunen etter vår vurdering oftere foreta en gjennomgang av oversikt over mulige ulovligheter. Dette for å slette saker som det er åpenbart at kommunen ikke kommer til å gjøre videre undersøkelser på eller at det ved mindre undersøkelser vil kunne fastslås at dette ikke er forhold som trenger videre oppfølging. Det er registrert et stort antall saker som ikke er påbegynt, oversikten bør inneholde i størst grad reelle saker som kommunen skal jobbe videre med.

Våre samlede vurderinger er at kommunen har utarbeidet tilsynsstrategi slik det er krav om, kommunen har også rutiner og systemer ved gjennomføring av tilsyn. Det er konstatert at det er avdekket brudd på plan- og bygningsloven gjennom kommunens gjennomførte tilsyn, men antall tilsyn på tiltak som har blitt sendt byggesøknad på bør etter revisjonens vurdering økes. Kommunen har systemer og rutiner som gjør at ulovligheter kan avdekkes. Omfanget har den siste tiden imidlertid ikke vært høy nok for å ta unna registrerte saker i tilstrekkelig grad, mange saker har sin opprinnelse flere år tilbake i tid. Som tidligere nevnt kan tydeligere interne tidsfrister bidra til at prioriterte saker løses hurtigere.

7. Oppsummering og konklusjon

Oppsummering

Etter vår vurdering har Ringerike kommune i hovedsak systemer og rutiner på plass for at tilsyn kan gjennomføres slik lovverket krever. Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er utarbeidet. Denne beskriver de mål og prioriteringer som Ringerike kommune har for tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Det bør vurderes å i større grad informere om kommunens arbeid på området som en preventiv faktor. Kommunens strategi bør være tilgjengelig på kommunens nettside samme med de sanksjonsmuligheter kommunen har ved avdekking av ulovligheter: Omfanget av gjennomførte tilsyn av mottatte byggesøknader har vært svært lavt og det er i hovedsak gjennomført tilsyn av tiltak som ikke er vurdert som søknadspiktig av tiltakshaver. Omfanget av tilsyn på tiltak som det er sendt byggesøknad på, bør økes slik at det er i samsvar med kommunens strategi.

Ringerike kommune har ikke tilfredsstillende oversikt over arbeidet med ulovligheter i dag. Kommunen bør sørge for å ha en langt bedre oversikt over mulig ulovligheter. Slik det er i dag er det svært vanskelig å finne avsluttede saker og dokumentasjon for dette. Dette medførte at vi ikke har fått gjennomgått det antall avsluttede saker som opprinnelig var planlagt. De saker som er gjennomgått er avsluttet på en tilfredsstillende måte. Vår vurdering er at Ringerike kommune har organisert oppfølgingen av ulovlighetsoppfølgingen på en måte som gjøre at slike saker kan følges opp på en god måte, men det er imidlertid avhengig av at kommunen har avsatt tilstrekkelig med ressurser til enhver tid til arbeidet. Kommunen har ikke utarbeidet årsrapport for arbeidet på området slik kommunens strategi sier.

Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Ringerike kommune i hovedsak har systemer og rutiner på plass for at tilsyn kan gjennomføres slik lovverket krever. Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er utarbeidet. Denne beskriver de mål og prioriteringer som Ringerike kommune har for tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Omfanget av gjennomførte tilsyn av mottatte byggesøknader har vært svært lavt og bør økes.

Revisjonen konkluderer videre med at Ringerike kommune har organisert oppfølgingen av ulovlighetsoppfølgingen på en måte som gjøre at slike saker kan følges opp på en god måte. Mange saker har sin opprinnelse flere år tilbake, aktiviteten bør økes på området slik at saker kan løses fortløpende. Kommunen bør imidlertid sørge for en langt bedre oversikt over ulovlighetssaker og dokumentere alle handlinger på området.

8. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale Ringerike kommune vurdere å:

- Øke omfanget av tilsyn på tiltak det er sendt søknad om.
- Registrere alle brudd på plan- og bygningsloven i kommunens oversikt
- Sikre oversikt over alle avsluttede saker og sørge for tilstrekkelig dokumentasjon over alle handlinger i saken.
- Følge opp prioriterte saker innen fastsatte interne frister.
- Sørge for at informasjon om kommunens tilsynsoppgaver og ulovlighetsoppfølging er tilgjengelig på kommunens hjemmeside.
- Utarbeide årsrapport i samsvar med kommunens strategi.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av xxx 2025 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 3.4. 2025.

Torkild Halvorsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Even Tveter
Forvaltningsrevisor

Referanser

LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020.

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

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

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

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

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

COSO: Internal Control – Integrated Framework. Coso Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 2013.

Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør, datert 01.04.2025



Viken kommunerevisjon IKS

Deres ref.:

Vår ref.:
24/12928 - 6

Dato:
01.04.2025

Uttalelse til utkast til rapport for forvaltningsrevisjon ulovlighetsoppfølging byggesak

Viser til utkast til rapport for forvaltningsrevisjon av ulovlighetsoppfølging byggesak, mottatt 24.03.25, og oppdatert versjon mottatt på epost 26.03.25.

Kommunedirektøren har gjennomgått rapporten og finner at den gir et godt bilde av den faktiske situasjonen knyttet til ulovlighetsoppfølging i Ringerike kommune.

Vi opplever det positivt at det i revisjonsrapporten også fokuseres på de mange positive funn. Byggesaksavdelingen har jobbet godt og systematisk over mange år, og med det lagt grunnlaget for en slik positiv tilbakemelding.

Rapporten kommer med gode anbefalinger for ytterligere forbedringer i arbeidet med ulovlighetsoppfølging og tilsyn i Ringerike kommune. Dette vil kommunedirektøren følge opp.

Kommunedirektøren takker Viken kommunerevisjon IKS for arbeidet som er utført.

Med hilsen

Heming Herdlevær
konst. kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen