

Saksbehandlingen ved branntilsyn

26.11.2021 (2021/2591)

Saken gjelder Oslo kommune, Brann- og redningsetatens saksbehandling knyttet til et branntilsyn av en skorstein. Etter gjennomført tilsyn ble det laget en tilsynsrapport der det fremgikk at det var avdekket feil som måtte rettes, uten å presisere hva feilen besto i. Den etterfølgende korrespondansen med brann- og redningsetaten ga ikke klager tilstrekkelig svar på hvordan tilsynet skulle følges opp.

Sivilombudet er kommet til at Oslo kommune, Brann- og redningsetaten, har gitt uklar og til dels motstridende informasjon som har gjort det unødig vanskelig for klageren å følge opp det gjennomførte tilsynet. Ombudet forutsetter at brann- og redningsetaten i den videre oppfølgingen av saken er tydelig på hva klageren blir bedt om å gjøre. Klageren må gis tilstrekkelig informasjon og veiledning slik at han på sin side blir i stand til å gi den informasjonen brann- og redningsetaten ønsker, og til å ivareta sine rettigheter og interesser.

Sakens bakgrunn

Oslo kommune, Brann- og redningsetaten («OBRE») gjennomførte 4. november 2020 et branntilsyn av en skorstein på eiendommen X i Oslo kommune. I OBREs rapport etter tilsyn, datert 6. januar 2021, fremgikk det at OBRE fant «feil» på fyringsanlegget og at «[e]ieren må kunne dokumentere at skorsteinen er i forskriftsmessig stand i hele sin lengde». Det ble ikke konkretisert hvilken feil OBRE hadde funnet. Eierne av boligen fikk frist til 15. mars 2021 med å sende en beskrivelse av «når og hvordan feil skal rettes», eventuelt dokumentere hva som er gjort for å rette feilene. Det ble presisert at dersom tilbakemelding ikke ble gitt innen fristen, kunne OBRE pålegge klageren å gjennomføre tiltak. I brev 21. januar 2021 opplyste OBRE at det

«må» gjennomføres en videokontroll og at rapporten fra videokontrollen skal sendes til OBRE. Det ble igjen vist til svarfristen 15. mars 2021.

I etterkant av disse brevene var det korrespondanse mellom boligeieren og OBRE, der eieren stilte en rekke spørsmål knyttet til tilsynsrapporten, som han oppfattet som et pålegg. Eieren mente blant annet at OBRE ikke hadde grunnlag for å kreve dokumentasjon for at skorsteinen er i forskriftsmessig stand, og ba OBRE opplyse om det rettslige grunnlaget for å kreve slik dokumentasjon. Det ble også fra eierens side i flere henvendelser til OBRE gitt uttrykk for at det var uklart hva OBRE ba eller påla ham om å gjøre, og grunnlaget for det han oppfattet som et bindende pålegg. OBRE forsøkte i flere brev å klargjøre hva de krevde og på hvilket grunnlag, uten at eieren var fornøyd med svarene. OBRE presiserte blant annet i brev 15. mars 2021 at det ikke var fattet vedtak om pålegg, bare sendt forhåndsvarsel om pålegg. I samme brev ble det gjort klart at OBRE bare hadde «bedt om opplysninger», og videre at eieren ikke var pålagt å lage en handlingsplan, men «anmodet» om å lage slik plan.

Boligeieren klaget 4. juni 2021 saken inn for Sivilombudet.

Våre undersøkelser

Klagen er behandlet av setteombudet ettersom saken gjelder Oslo kommune. Stortinget har bestemt at sivilombud Hanne Harlem frem til 31. desember 2021 er inhabil til å behandle alle slike saker. For denne perioden har Stortinget oppnevnt undertegnede som fast setteombud.

Etter en gjennomgang av klagen og dokumentasjon i saken innhentet fra OBRE besluttet vi å undersøke enkelte sider av saken nærmere. Dette innebærer særlig at ombudet ikke vil gå inn på spørsmål om hvilken adgang tilsynsmyndigheten har til å gi pålegg etter brann- og eksplosjonsvernloven med forskrift. Det henger sammen med at ombudets kontroll er etterfølgende, slik at forvaltningens vedtak bare kan bringes inn for ombudet når saken er endelig avsluttet i forvaltningen.

I brev 25. august 2021 stilte vi for det første spørsmål om OBREs brev 6. januar og 21. januar 2021 var ment som pålegg til klageren, hva som i så fall var hjemmelsgrunnlaget for pålegget, og hvorfor det ikke var opplyst om klageadgang.

OBRE svarte at de ikke hadde fattet vedtak om pålegg, men at det kunne bli nødvendig å gi pålegg i saken dersom de ikke mottok tilbakemelding fra eieren i samsvar med den plikt eieren har etter forskrift om brannforebygging § 6.

Videre spurte vi hva som var formålene med brevene 6. januar og 21. januar 2021 dersom brevene ikke var ment som pålegg til klageren. Til dette svarte OBRE i brev hit 9. september 2021 at formålet var å informere klageren om tilstanden på anlegget, og om hva som måtte gjøres for å sikre at det «holder tilstrekkelig stand». Videre svarte OBRE at brevet 6. januar 2021 var en «tilsynsrapport», som de etter brann- og eksplosjonsloven § 36 plikter å utarbeide, og som gir eieren av tilsynsobjektet resultatet av de funn som er gjort under tilsynet. Videre ble det vist til at det i dette tilfellet var snakk om en eldre skorstein «som hadde mangelfulle murfuger», og at eieren på denne bakgrunn «ble bedt om å gi oss en handlingsplan på når og hvordan mangler

ved skorsteinen skal utbedres». OBRE svarte også at klagerens tilbakemelding til OBRE ikke var tilstrekkelig, og at det da ble gitt ny frist for å komme med tilbakemelding. Det ble også gitt forhåndsvarsel om at klageren kunne bli pålagt å utbedre mangler avdekket under tilsynet.

Til sist spurte vi om OBRE selv ville foreta en videokontroll av skorsteinen, eller om OBREs brev 15. mai 2021 innebar at klageren nå var pålagt å utføre videokontrollen selv. Vi spurte videre om en slik videokontroll var ment å avdekke om det foreligger mangler ved skorsteinen, eller omfanget av allerede påviste mangler.

OBRE svarte blant annet at det ble gjort funn under tilsynet som gjør at OBRE «mener det er mangler ved skorsteinen som ut fra en faglig vurdering kan ha vesentlig betydning for brannsikkerheten», men at det ikke har vært tilstrekkelig mulighet til å avdekke «omfanget av manglene». Det er dette som var bakgrunnen for at klageren ble informert om at en innvendig videokontroll «vil være en hensiktsmessig måte» å kontrollere skorsteinen på. En slik film vil kunne «avdekke hvor i skorsteinen eventuelle mangler finnes og hvor alvorlige de er». Uten videokontroll ville det etter OBREs vurdering ikke være mulig å avdekke eventuelle innvendige feil, og skorsteinen ville måtte rehabiliteres i hele sin lengde. Det ble vist til at ansvaret for at skorsteinen ligger hos eieren, og at dersom eieren ikke ønsker å utbedre mangler ved skorsteinen, kan fyringsanlegget stenges for bruk etter forskrift om brannforebygging § 6 andre ledd.

OBREs svarbrev ble oversendt klageren, som kom med enkelte ytterligere merknader.

Sivilombudets syn på saken

1. Utgangspunkt

Eieren av et byggverk skal «sørge for at fyringsanlegget virker som forutsatt», jf. forskrift om brannforebygging § 6 andre ledd. Videre er det brannvesenet som skal sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav h.

For å kunne utføre sine oppgaver som tilsynsmyndighet er brannvesenet gitt flere virkemidler i brann- og eksplosjonsvernloven og tilhørende forskrifter. Tilsynsmyndigheten kan etter brann- og eksplosjonsvernloven § 33 blant annet kreve å få de opplysningene som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet, og tilsynsmyndigheten har etter lovens § 34 rett til uhindret adgang til tilsynsobjektene.

Brannvesenet kan etter brann- og eksplosjonsvernloven § 37 første ledd gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven. Blir det fattet vedtak om pålegg eller andre enkeltvedtak, vil forvaltningslovens regler om enkeltvedtak og klagerett gjelde.

Når brannvesenet utøver forvaltningsmyndighet, må det følge både de lovfestede og ulovfestede reglene for utøving av offentlig myndighet. Sentralt er blant annet at borgeren får nødvendig

informasjon og veiledning, og at borgeren settes i stand til å ivareta sine rettigheter i møte med tilsynsmyndigheten.

2. Saksbehandlingen etter OBREs branntilsyn

Det Sivilombudet har undersøkt i denne saken, er OBREs kommunikasjon med klageren i etterkant av et gjennomført branntilsyn av en teglskorstein. Tilsynsprosessen er ikke avsluttet, og ombudet kan bare uttale seg om det som til nå er gjort i tilsynssaken.

Det er etter det opplyste tilsynsrapporten 6. januar 2021 som innleder korrespondansen mellom OBRE og klageren etter gjennomført tilsyn.

I sitt svar hit har OBRE presisert at formålet med tilsynsrapporten og brevet 21. januar 2021 har vært «å informere eieren av fyringsanlegget om tilstanden på anlegget, og hva som må gjøres for å sikre at det holder tilstrekkelig stand». OBRE har tidligere svart til klageren at formålet med brevene var å innhente informasjon.

Etter ombudets syn er det uklart hva OBRE i tilsynsrapporten 6. januar 2021 ber klageren om å gjøre, og hvilket rettslig grunnlag det bygges på. Klageren er gitt en frist til å dokumentere at skorsteinen er i forskriftsmessig stand, og til å komme med en tilbakemelding om hvordan og på hvilket tidspunkt feilene som er avdekket, blir rettet – uten at det fremgår hva de konkrete feilene er. Det er ikke ut fra dette brevet alene mulig å se hva klageren bør eller må gjøre for å ivareta sine interesser, herunder hva som forventes eller kreves av klageren for at «feilen» skal kunne anses ordnet.

I det neste brevet fra OBRE, brev 21. januar 2021, fremgår det videre at det «må» gjennomføres en videokontroll. Slik saken er opplyst, er det først i brev 26. februar 2021 at klageren ble informert om at tilsynet hadde «avdekket at teglskorsteinen har mangelfulle fuger». I svaret hit er det presisert at det ved tilsynet ble gjort funn som kan ha vesentlig betydning for brannsikkerheten, og at videokontroll vil være en hensiktsmessig måte å avdekke omfanget av avviket. Samtidig synes svaret hit å holde åpent om det forelå noen slike feil, siden det sies at «[u]ten videokontroll vil det etter vår vurdering ikke være mulig å avdekke eventuelle innvendige feil».

Tilsynsrapporten og brevet 21. januar 2021 kan samlet sett fremstå som et pålegg om å fremlegge informasjon/fremskaffe informasjon, og konsekvensen av at fristen ikke overholdes, synes å være at OBRE kan pålegge klageren å gjennomføre tiltak for å øke brannsikkerheten. Det er imidlertid uklart hvordan pålegget skal etterkommes, og hva som er det faktiske og rettslige grunnlaget for pålegget. Det er vanskelig å se at klageren ut fra disse brevene settes i stand til å vurdere hva han må gjøre for å oppfylle OBREs krav, og hvilket faktisk og rettslig grunnlag som ligger til grunn. Det er videre dårlig sammenheng mellom den fristen som ble satt for å gi tilbakemelding om de opplysningene som OBRE etterspurte (15. mars, eller 15. april i brevet 26. februar 2021), og den kortere fristen som ble satt for å gi uttalelse om eventuelt pålegg fra OBRE dersom klageren ikke ga tilfredsstillende tilbakemelding (en uttalefrist på tre uker fra klageren mottok det aktuelle brevet fra OBRE).

Ut fra svarene hit, og også ved noe av korrespondansen med klageren, synes det som at OBRE ved tilsynet avdekket mangelfulle fuger ved pipen, og at OBRE derfor anså det nødvendig å få kontrollert pipen grundigere for å avdekke eventuelle ytterligere mangler og omfanget av disse. Dersom hensikten med brevene var å informere eieren om tilstanden på fyringsanlegget og hva som måtte gjøres for å sikre at det «holder tilstrekkelig stand», var målet og hensikten etter ombudets syn uklart formulert. Oppfølgingen av tilsynet ble innledet med et brev der klager ble gitt en frist for å dokumentere at skorsteinen var i «forskriftsmessig stand», og fulgt opp med et senere brev om at det «må» gjennomføres en videokontroll, uten at det gikk frem hva som konkret hadde blitt oppdaget ved tilsynet.

Ved offentlig myndighetsutøving er det viktig at den som mottar en henvendelse fra offentlige myndigheter, settes i stand til å forstå innholdet. Særlig gjelder dette når borgeren blir pålagt å foreta seg noe, og det vil gi konsekvenser for borgeren dersom dette ikke blir fulgt opp. Omfanget av hva borgeren blir bedt om å gjøre, må fremgå tilstrekkelig klart, og borgeren må få opplysning om hva det rettslige og faktiske grunnlaget er.

Ombudet er av den oppfatning at uklar og til dels motstridende informasjon har gjort det unødig vanskelig for klageren å følge opp det gjennomførte tilsynet. Som vist over, har tilsynsmyndigheten flere virkemidler som kan brukes for å få fulgt opp funn etter tilsyn, og dermed til å oppfylle sin plikt som tilsynsmyndighet. Men det er sentralt at oppfølgingen av tilsynet blir gjort på en slik måte at eieren av tilsynsobjektet får tilstrekkelig veiledning til å ivareta sine interesser, og til å forstå hva myndighetene ber om eller pålegger.

Ombudet forutsetter at OBRE i den videre oppfølgingen av tilsynet er tydelig på hva klageren blir bedt om å gjøre, herunder om det fortsatt arbeides med å avdekke mangler og omfanget av eventuelle mangler, eller om status er at en nå skal utbedre kartlagte mangler. Klageren må gis tilstrekkelig informasjon og veiledning slik at han blir i stand til å gi den informasjonen OBRE ønsker, og til å ivareta sine rettigheter og interesser. Det må gå klart frem om det gis forhåndsvarsel om eller treffes vedtak om pålegg, og i tilfelle hva som er rettslig og faktisk grunnlag for pålegget, eller om det bare bes om informasjon og anmodes om at noe skal gjennomføres. Konkret i denne saken må det gjøres klart hvem som skal sørge for gjennomføring av videokontrollen som OBRE mener må foretas. Det følger av brann- og eksplosjonsvernloven § 34 at eieren ikke kan nekte tilsynsmyndigheten adgang til eiendommen for å gjennomføre en videokontroll av pipen.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at Oslo kommune, Brann- og redningsetaten, har gitt uklar og til dels motstridende informasjon som har gjort det unødig vanskelig for klageren å følge opp det gjennomførte tilsynet. Ombudet forutsetter at brann- og redningsetaten i den videre oppfølgingen av tilsynet er tydelig på hva klageren blir bedt om å gjøre. Klageren må gis tilstrekkelig informasjon og veiledning slik at han på sin side blir i stand til å gi den informasjonen brann- og redningsetaten ønsker, og til å ivareta sine rettigheter og interesser.

26.11.2021 (2021/2591)