



STRATEGI FOR TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING I VEFSN KOMMUNE

Plan- og bygningsloven §§ 25-1 og 32-1

Vedtatt av planutvalg, sak 55/18, 16.10.2018

Innhold

1. Innledning	3
2. Lovgrunnlag.....	4
2.1 Tilsyn etter plan- og bygningslovens kap. 25	4
2.2 Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningslovens kap. 32	4
2.3 Krav i byggesaksforskriften (SAK10) § 15-1	5
3. Målsetting	5
4. Organisering.....	5
5. Ressurser	5
6. Rutiner for tilsynsvirksomheten.....	6
7. Rutiner for ulovlighetsoppfølging	6
8. Overgangsfase.....	8
9. Rapportering	8
10. Evaluering – revisjon og varighet	8

1. Innledning

Kommunen er plan- og bygningsmyndighet og skal følge opp lovens intensjon om god planlegging og byggesaksbehandling innenfor kommunens ansvarsområde.

Kommunen er gitt virkemidler i plan- og bygningsloven ved å føre tilsyn etter Kap. 25. Kommunen skal også følge opp ulovlige forhold etter Kap. 32. Begge kapitlene i loven viser innledningsvis til kommunens plikt til å følge opp sitt ansvar.

Kravet om å utarbeide en strategiplan for tilsyn er nedfelt i Byggesaksforskriften (SAK 10). I denne planen skal det gå fram hvordan kommunen organiserer tilsynsvirksomheten. Tilsyn skal ha preventiv virkning og skal dempe behovet for oppfølging av avvik. Det er i praksis ikke et skarpt skille mellom tilsynsarbeid og oppfølging av ulovligheter, men det er behov for tydelige beskrivelser i denne planen.

Vefsn kommune har i varierende grad fulgt opp sin plikt etter bestemmelsene i lov og forskrift, men uten helhetlig strategi. For å sikre likebehandling, følge opp aktørene og heve kvaliteten innenfor byggenæringen legges det nå opp til målbevisst arbeid, hvor kommunen skal ha fokus på:

- Målsetting
- Organisering og rutiner
- Prioriterte områder og utvalg av saker
- Reaksjoner på ulovlige forhold
- Rapportering
- Revisjon og evaluering av arbeidet og strategiplanen

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) sine veiledninger danner grunnlaget for arbeidet.

2. Lovgrunnlag

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvar for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører.

Da (ny) plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2008 var det lagt opp til en klar presisering av ansvarsforhold i byggesaker. De private aktørene (foretakene) er selv først og fremst ansvarlig for sin byggeaktivitet og dette ble skjerpet ved reglene om uavhengig kontroll. Uavhengig foretak skal kontrollere både prosjekteringen og utførelsen av byggingen. Det ligger en selvjustis i dette systemet ved at ansvarlig søker for prosjektet skal sørge for at feil oppdages og rettes uten at kommunen behøver å blandes inn. I tillegg er kravene om ferdigattest skjerpet, slik at byggetiltakene avsluttes mer ryddig enn det som har vært praktisert. Kommunens oppgave er i større grad lagt til tilsynsplikten.

Ved oppfølging av avvik og ulovlige forhold er sanksjonsmulighetene skjerpet. Reglene om krav om retting har blitt klarere og mer oversiktlig. Kommunen kan reagere med overtredelsesgebyr, som et ekstra grep om å tvinge oppretting.

2.1 Tilsyn etter plan- og bygningslovens kap. 25

§ 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.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

§ 25-2. Gjennomføring av tilsynet

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

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

Departementet kan gi forskrift om innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn.

2.2 Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningslovens kap. 32

Oppfølgingsplikten for ulovlige forhold er nedfelt i kap. 32 og gjelder brudd på bestemmelser i plan- og bygningsloven, arealplaner og enkeltvedtak, samt Byggteknisk forskrift (TEK 17) og byggesaksforskriften (SAK 10). Oppfølgingsplikten gjelder alle former for ulovligheter, men oppfølging kan unnlates når det er overtredelser av mindre betydning.

2.3 Krav i byggesaksforskriften (SAK10) § 15-1

Denne strategiplanen er utarbeidet etter krav i byggesaksforskriftens (SAK 10) § 15-1:

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

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

3. Målsetting

Vefsn kommune vil fokusere på følgende overordnede målsetting:

- Å påse at byggetiltak i kommunen oppføres med god kvalitet i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningslovgivningen og gjeldende arealplaner
- Å styrke respekten for regelverket og troverdighet rundt kommunens behandling av byggesaker, herunder styrke publikums følelse av likebehandling

Dette skal skje ved

- at en byggeprosess oppleves positiv og forutsigbar, og blir utført av seriøse aktører
- at økt synliggjøring av tilsyn forventes å forebygge avvik, byggefeil og konflikter
- bedre kvalitet på byggesøknader
- bedre dialog med ansvarlige foretak, publikum og andre ansvarlige aktører
- å prioritere opphør av ulovlig etablerte boenheter, jf. eiendomsskatteregistering
- å bedre interne rutiner og effektivisere saksbehandlingen

4. Organisering

Vefsn kommune har pr. august 2018 ansatt en ekstra ressurs som skal ha hovedfokus på tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Byggesak består nå av 3 årsverk, inkl. fagleder. Byggesaksgruppa har både arkitektonisk, teknisk og juridisk kompetanse, samt at gruppa støtter seg på kommuneadvokaten. Til tross for nyansettelsen er ikke byggesaksgruppa spesielt godt rustet ressursmessig i forhold til innbyggertallet. Dette er avhengig av årlig byggeaktivitet som for tiden er høy. I tillegg er det et etterslep av oppgaver knyttet til tilsyn og avvik.

Det er anledning til å samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn, men det er pr. i dag ikke iverksatt eller nærmere konkretisert hvordan og med hvem slik samarbeid skal skje. Det kan være aktuelt i nær framtid å initiere samarbeid med f.eks nabokommuner. Byggesaksavdelingen har likevel kontakt med Brann og Redning om konkrete saker, og med ujevne mellomrom avholdes det møter.

5. Ressurser

Tilsyn med foretak finansieres gjennom det generelle behandlingsgebyret for byggesaker. Tilsyn skal utgjøre minst 10 % av gebyrgrunnlaget. Dette vurderes forhøyet til minst 20 %.

For arbeid med ulovligheter betales pr. i dag kr. 5850 for merarbeidet med slike saker, jf. gebyr- og avgiftsregulativet for 2018 pkt. 4.15 *Ulovlig byggearbeid og øvrige brudd på PBL*. Arbeid med veiledning og klagebehandling faktureres ikke, men forutsettes dekket av det generelle byggesaksgebyret.

Erfaringsmessig er tilsyn og særlig ulovlighetsoppfølging tunge og ressurskrevende saker, som ønskes styrket ved økte gebyrinngang. Det anbefales likevel å ha et differensiert gebyr, slik at enklere overtredelser kan belastes med mindre avgift, f.eks 50 % av gjeldende saksbehandlingsgebyr.

Kommunen har også anledning til å leie inn sakkyndig bistand på tiltakshavers bekostning, jf. pbl. § 25-2, 2e ledd.

6. Rutiner for tilsynsvirksomheten

Utvelgelse av saker

Innledningsvis presiseres at det ikke er noe krav i plan- og bygningsloven om at det må foreligge mistanke om ulovlige forhold eller andre grunner for å føre tilsyn.

- Sentralt prioriterte tilsynsområder
- Stikkprøver. Det legges opp til generelt gjennom stikkprøver å føre tilsyn med byggeaktiviteten.
- Det legges vekt på forhold knyttet til liv og helse, miljø og sikkerhet
- Det legges vekt på forhold som er irreversibel

Innkalling eller uanmeldt tilsyn

Tilsyn kan gjennomføres som varslet tilsyn eller uanmeldt. Normalt varsles ansvarlig søker og tiltakshaver, evt. grunneier, som forberede seg og stille med rett kompetanse. Det avtales tid og sted for møtet.

Gjennomføring av tilsynet

Etter avtalt tidspunkt, skal befaring avholdes på det aktuelle stedet som er gjenstand for tilsynet. I noen sammenheng kan tilsynet gjennomføres andre steder, f.eks ved rent dokumenttilsyn.

Dokumenttilsyn kan avholdes som et møte på f.eks Rådhuset. Det skal være enighet om konklusjoner og nivåsetting før møtet/tilsynet avsluttes. Rapport bør skrives, ferdigstilles og signeres av alle som er tilstede under tilsynet. Dette for å unngå diskusjoner i ettertid om nivåsetting, formuleringer, konklusjoner og oppfølging.

Oppfølging etter avholdt tilsyn

Tilsynsrapporter arkiveres på byggesaken.

For tilsynsrapporter som berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes Direktoratet for Byggkvalitet.

Det kan lages fellesrapport for flere enkle tilsyn, jf. SAK 10, § 15-2 4e ledd.

7. Rutiner for ulovlighetsoppfølging

Plan- og bygningsloven er klar på at kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser som er gitt i eller i medhold av loven. Kommunen har likevel anledning til å avstå fra å forfølge forhold av

mindre betydning. Dette kan være i de tilfellene der konsekvensene av ulovligheten er liten.
Beslutning om dette er ikke et enkeltvedtak, jf. pbl § 32-1.

Kap. 32 om ulovlighetsoppfølging gir den ansvarlige for avviket (grunneier, tiltakshaver, ansvarlig søker, m.fl.) anledning til uttalelse og rette opp det ulovlige forholdet. Videre gis det klare bestemmelser om at der det ikke iverksettes oppretting, kan arbeidet stanses og eventuelle tvangsmulkt utstedes. I særlige alvorlige tilfeller kan det utferdiges forelegg, med eventuell tvangsfullbyrdelse.

I 2008 ble det innført muligheter for kommunen selv å ilegge et gebyr på overtredelsen som er begått. Hensikten er å skjerpe inn og at det ikke skal lønne seg å bryte regelverket. Overtredelsesgebyret kommer i tillegg til eventuelle tvangsmulker, samt gebyr for saksbehandlingen. Forhold som kommer til anvendelse er listet opp i pbl. § 32-8 og størrelsene på gebyrene går fram av SAK 10, kap. 16. Maksimalt gebyr er kr. 400 000.

Vefsn kommune skal legge vekt på og prioritere følgende ulovlige forhold (*):

- Forhold som kan medføre direkte fare for liv og helse
- Forhold som er irreversibel og kan få store miljø- og samfunnsmessige konsekvenser
- Forhold som gjelder flere byggesaker/områder/aktører (større byggeprosjekt)
- Ulovlig bruk – f.eks. flere boenheter enn tillatt, jf. eiendomsskatteregistrering
- Forhold ved boenheter under oppføring
- Eiendommer og miljøer som er bevaringsverdig eller fredet
- Der foretak gjentatte ganger leverer mangelfulle søknader eller prosjekterer/utfører samme type feil
- Forhold som isolert sett ikke nødvendigvis er alvorlig, men kan skape presedens for lignende saker

Vefsn kommune skal ikke legge vekt på og prioritere forhold:

- Der overtredelsen har små eller ingen konsekvenser for allmenne hensyn eller naboer
- Der overtredelsen er av stor betydning for grunneier, tiltakshaver, ansvarlig søker (**)
- Der overtredelser i strid med eldre arealplaner men likevel ihht. overordnede føringer (f.eks. ny plan- og bygningslov og nye kommunedelplaner)
- Likebehandling – der det ikke er krevd søknad for tiltaket fra andre i samme område for samme forhold
- Der tiltaket tidligere er omsøkt og godkjent men overtredelsen er marginale i forhold til godkjent vedtak

(*) Det presiseres at listen ikke er uttømmende men et vurderingsgrunnlag

(**) Det presiseres videre at plan- og bygningsloven ikke tar hensyn til forseelsens økonomiske konsekvenser. Det er ikke anledning til å begrunne både forfølgelse eller unnlattelse utfra at det har store økonomiske betydninger for den som er rammet.

Unnlatt oppfølging innebærer heller ikke noen godkjenning eller amnesti for overtredelsen. Kommunen kan senere ta opp saken til behandling dersom det viser seg at overtredelsen har større konsekvenser enn antatt.

8. Overgangsfase

Det anbefales at kommunen i en overgangsfase gir anledning til hjemmelshavere og andre ansvarlige å rette opp avvik med en forenklet saksbehandling. Mange er ikke klar over pr. i dag at ulike byggeprosjekter er ulovlige. Disse får da en mulighet å sjekke ut og iverksette nødvendige søknader med den hensikt å få brakt i orden det ulovlige tiltaket. Det anbefales en overgangsfase på ca. ett år, f.eks ut 2019. I denne perioden vil ikke kommunen iverksette ulovlighetsoppfølging etter Kap. 32.

9. Rapportering

Årlig rapportering av kommunens tilsynsvirksomhet skjer til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) og KOSTRA.

Det legges videre opp til å sammenstille et årsrapport/ en oversikt, over alle utførte tilsyns- og ulovlighetssaker som legges fram som referatsak til planutvalg.

10. Evaluering – revisjon og varighet

Strategiplanen for tilsyn og ulovlighetsoppfølging bør evalueres første gang høsten 2019. Etter et års erfaring må det påregnes justeringer av planen.

Videre legges det opp til at strategiplanen skal revideres ved behov hvert 2e år.