



NORDRE LAND KOMMUNE
Tjenestemråde samfunnsutvikling

STRATEGIPLAN

TILSYN OG OPPFØLGING AV ULOVLIGE BYGGETILTAK I NORDRE LAND KOMMUNE, 2018 - 2019

*Vedtatt av hovedutvalg for landbruk, miljø og teknisk den 18.04.18,
sak /18*

Innhold:

1. Innledning.....	side 3
2. Lovgrunnlag.....	side 4
3. Mål.....	side 6
Hovedmål.....	side 6
Delmål.....	side 6
4. Organisering.....	side 6
5. Ressurser.....	side 6
6. Offentlighetsloven.....	side 7
7. Rutiner for tilsynsvirksomheten.....	side 7
Utvelgelse av saker.....	side 7
Sende innkalling til tilsyn eller gjennomføre uanmeldt tilsyn	side 7
Gjennomføring av tilsyn og befarings.....	side 7
Oppfølging etter avholdt tilsyn.....	side 8
8. Ulovlighetsoppfølging	
Prioritering av saker.....	side 8
Forvaltningsmyndighet/ delegasjon.....	side 9
Virkemidler.....	side 9
Unnlatelse av oppfølging av ulovligheter.....	side 9
Gebyr, mulkt og forelegg.....	side 10
9. Rapportering.....	side 11
10. Revisjon/varighet.....	side 11

1. INNLEDNING

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvar for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører. Ansvar bygger på tillit. Når man snakker om ansvar i byggesaker innebærer dette at foretakene, eller tiltakshaver i saker der tiltakshaver selv kan stå ansvarlig, er ansvarlig overfor bygningsmyndigheten for at krav i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og krav i arealplaner er oppfylt i tiltaket.

For å oppnå sentrale målsettinger om byggkvalitet er det viktig å følge opp at aktørene er sitt ansvar bevisst og jobber systematisk med å kvalitetssikre arbeidet sitt slik at de følger lovgitte krav og tillatelser. Kommunens tilsyn skal være et viktig bidrag til bedre kvalitet i bygg og skal avdekke feil, være lærende for tiltak og tiltakshavere, samt bidra til bedring i byggenæringen og at tiltakene følger regelverket. I tillegg vil dette systemet forhåpentligvis på sikt være arbeidsbesparende for alle parter. Et slikt fungerende system for tilsyns- og ulovlighetsoppfølging vil virke holdningsskapende og sterkt motvirke holdninger som at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse» i byggesaker. Byggesak- og byggeplasstilsyn vil kunne ha en oppdragende effekt på bransjen bl.a. fordi kommunens byggesaksavdeling blir mer «synlig».

Med tilsyn menes her tilsyn hvor det kreves dokumentasjon utover kravene til saksbehandling i plan- og bygningsloven §§ 1-4, 21-4 og 21-5, byggesaksforskriften (SAK10) §§ 6-2 og 6-6, samt gjennomgang av dokumentasjon ut over lovfestede krav, i tillegg til revisjonstilsyn, varslet inspeksjonstilsyn og uanmeldt inspeksjonstilsyn.

Denne strategiplanen viser hvordan arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal følges opp i kommunen med fokus på:

- målsetting
- organisering og rutiner
- prioriterte områder og utvalg av saker
- reaksjoner på ulovligheter
- rapportering
- revisjon og evaluering av arbeidet og strategiplanen

Direktoratet for byggkvalitet (kalt DiBK) sine veiledninger danner grunnlaget for arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging, mens denne strategiplan viser spesifikt hva som skal vektlegges og prioriteres og hvordan arbeidet skal utføres og organiseres i Nordre Land kommune.

Dokka, april 2018

2. LOVGRUNNLAG

Byggningsmyndigheten har plikt til å føre tilsyn med at plan- og bygningsloven (pbl.) overholdes i kommunen. Tilsynsplikten følger av pbl. § 25-1 og er nærmere presisert i pbl. § 25-2.

Pbl. § 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.

Pbl. § 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.

Strategiplanen er utarbeidet etter krav i **Forskrift om byggesak av 26. mars 2010, § 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 og*
- 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.*

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Tilsynsrapporter skal utarbeides ved utført tilsyn etter krav i **Forskrift om byggesak av 26. mars 2010, § 15-2:**

Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak. Rapporten skal, i den grad det er relevant, gi opplysninger om

- 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.*

Rapporten 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.

Tilsynsrapport er ikke nødvendig ved innhenting av supplerende opplysninger i forbindelse med søknadsbehandling.

Det kan lages fellesrapport ved flere enkle tilsyn.

Plikt til oppfølging av ulovlige tiltak følger oppfølgingsplikten av pbl. § 32-1. Kommunen har plikt til å følge opp brudd på bestemmelser i pbl., byggteknisk forskrift (TEK17), byggesaksforskriften (SAK10), arealplaner og enkeltvedtak. Oppfølgingsplikten gjelder alle former for ulovligheter, men oppfølging kan unnlates når det dreier seg om overtredelser av mindre betydning.

3. MÅL

Hovedmål:

- Å påse at byggetiltak i kommunen oppføres med god kvalitet i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningslovgivningen og gjeldende arealplaner.
- Bidra til at en byggeprosess i Nordre Land kommune blir en positiv opplevelse og blir utført av seriøse aktører.
- Redusere omfang av ulovlige tiltak, byggefeil og useriøse aktører.
- Gjennom tilsyn og tett oppfølging bidra til at nye utbyggingsområder i Synnfjellet får en positiv utbygging med lite av ulovligheter/byggefeil, konflikter og dårlig omdømme.

Delmål:

- Jobbe for at ansvarlige aktører oppfyller krav gitt i og i medhold av plan- og bygningsloven.
- Prioritere tilsyn innenfor prioriterte fokusområder for kommunalt tilsyn, jf. SAK10 § 15-3. (For 2018 og 2019: At krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket og at krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt.)
- Gjennom informasjon, rettleiing, tilsyn og ulovlighetsoppfølging øke kvaliteten på hele byggeprosessen, dvs. fra byggesøknad til ferdig tiltak.
- Utføre ca. 40 tilsyn pr. år (sum av alle typer tilsyn).

4. ORGANISERING

Den enkelte saksbehandler i samråd med fagleder for byggesak er ansvarlig for å vurdere om det skal føres tilsyn i en byggesak.

Hvert år føres det ca. 4 tilsyn i regi av byggesaksnettverket for kommunene Nordre Land, Søndre Land, Østre Toten, Vestre Toten, Lunner, Gran og Jevnaker. Tilsynsleder er da fra annen kommune i nettverkssamarbeidet enn Nordre Land.

Byggesaksavdelingen ønsker å fortsette det gode samarbeidet med kommunens brann- og feiervesen.

5. RESSURSER

Nordre Land kommune har pr. 01.01.2018 2,5 stillinger som byggesaksbehandlere.

Tilsyn finansieres gjennom det generelle saksbehandlingsgebyret for byggesaker.

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

6. OFFENTLIGHETSLOVEN

Det følger av offentlighetsloven at alle dokumenter sendt til og fra det offentlige i utgangspunktet skal gis fritt innsyn. Det gis unntak for enkelte tilfeller og i denne sammenheng er det først og fremst aktuelt i ulovlighetssaker. Det går frem av offentlighetslovens § 24 at dokumenter som omhandler mistanke om lovbrudd kan unndras offentlighet. I praksis vil ulovlighetssaker unndras offentlighet frem til ulovlighet er konstatert. Organinterne dokumenter kan også unntas offentlighet etter offentlighetslovens § 14. I tilsynssaker vil det som regel ikke være grunnlag for å gradere dokumenter.

7. RUTINER FOR TILSYNSVIRKSOMHETEN

Utvelgelse av saker

Utvelgelsen skjer ut fra følgende kriterier:

- Både i tilsyns- og ulovlighetssaker vil saker bli aktuelle gjennom tips fra eksterne parter, tips internt i kommunen eller anonyme tips. Alvorlighetsgraden av mottatt tips vektlegges. Å avverge akutt fare for liv og helse prioriteres.
- Sentralt prioriterte tilsynsområder.
- Nye aktører i kommunen.
- Utbygging i nye områder i Synnfjellet.

Det presiseres at det ikke er noe krav i pbl. om at det må foreligge mistanke om ulovlige forhold eller andre grunner for å kunne føre tilsyn.

Sende innkalling til tilsyn eller gjennomføre uanmeldt tilsyn

Tilsyn kan gjennomføres enten som varslet tilsyn eller som uanmeldt tilsyn. Det vil som regel være mest hensiktsmessig å forhåndsvarsle tilsyn. På den måten har ansvarlige foretak/tiltakshaver mulighet for å være tilstede med riktig personell og å ha nødvendig dokumentasjon tilgjengelig. Ved ulovlighetssaker vil det oftest være mest hensiktsmessig å starte med en uanmeldt befarings.

Gjennomføring av tilsyn og befarings

Tilsyn skal gjennomføres på en positiv og konstruktiv måte og skal bidra til en enhetlig forståelse mellom partene angående forvaltning av tilsyn etter plan- og bygningsloven.

Tilsynene kan gjennomføres som besøk på byggeplassen, men kan i noen sammenhenger med fordel avholdes andre steder, f.eks. når tilsynet er et rent dokumenttilsyn. Ved tilsyn på byggeplasser møter minimum 2 personer fra kommunen.

Ved varslede dokumenttilsyn som avholdes f.eks. på rådhuset, skal det være enighet om konklusjoner og nivåsetting før møtet/tilsynet avsluttes. Det skal tilstrebes å ferdigstille rapport som signeres av alle som er tilstede under tilsynet og alle får et eksemplar av signert rapport ved møtets/tilsynets slutt. Dette for i ettertid å unngå diskusjoner og forskjellige tolkninger vedr. konklusjoner, nivåsetting, formuleringer, oppfølging osv. Dokumenttilsyn kan også skje i form av gjennomgang av mottatte søknader og med utsending av et foreløpig svar med etterlysning av tilleggsdokumentasjon.

Oppfølging etter avholdt tilsyn

Tilsynsrapporter arkiveres elektronisk i kommunens sakssystem på de aktuelle byggesakene. (Frem til helelektronisk arkiv blir innført må arkiveringen også skje i byggesaksmappen i kommunens fysiske byggesaksarkiv.)

Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes til Direktoratet for byggkvalitet. Rapporter fra tilsyn utført i regi av byggesaksnettverket blir av nettverkskoordinator sendt samlet til Direktoratet for byggkvalitet ved årets slutt.

For enkle tilsyn lages det fellesrapport, jf. SAK10, § 15-2, 4. ledd. Alle utførte tilsyn føres i en fellesrapport/oversikt for hvert år. Tilsyn med egne rapporter føres også i fellesrapporten, da den gir en fin totaloversikt over kommunens tilsynsvirksomhet. Hver enkelt saksbehandler har ansvar for å ajourføre fellesrapporten/oversikten over utførte tilsyn.

Der det er aktuelt følges tilsynet opp med vedtak og/eller annen videre oppfølging. I de tilfeller hvor tilsynet resulterer i at saken følges opp som ulovlighet må det i mange tilfeller forhåndsvarsles med frist for uttalelse før sanksjonen vedtas. Det er viktig å følge opp vedtak for å sørge for kontinuitet og forutsigbarhet.

Det er klagerett på enkeltvedtak, jf. forvaltningslovens § 28. Ved klage på vedtak skal saken behandles på nytt. I saker hvor klager ikke får medhold ved politisk behandling i hovedutvalg for landbruk, miljø og teknisk blir klagen oversendt til Fylkesmannen i Oppland for endelig avgjørelse.

8. ULOVLIGHETSOPPFØLGING

Kommunalt tilsyn skal avdekke forhold som er i strid med plan- og byggesakslovgivningen og få brakt ulovligheter til lovlige former, enten ved søknad og godkjenning eller tilbakeføring.

Prioritering av saker

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse.
- Forhold som kan få samfunnsmessige konsekvenser.
- Forhold som kan gjelde flere byggesaker/områder/aktører.
- Forhold ved boenheter under oppføring.
- Forhold ved fritidsboliger under oppføring.
- Ulovlig bruk. Eks.: Manglende bruksendring og manglende midlertidig brukstillatelse/ferdigattest.
- Der foretak gjentatte ganger leverer mangelfulle søknader eller prosjekterer/utfører samme type feil.

Forvaltningsmyndighet/delegasjon

Alle sanksjoner bør håndteres administrativt med unntak av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt utover kr 50.000,-, forelegg og saker som anmeldes.

Virkemidler

Plan- og bygningslovens kapittel 32 – Ulovlighetsoppfølging – omhandler og hjemler tiltak kommunen kan utføre i forbindelse med håndheving ulovligheter i byggesaker.

Plan- og bygningsloven gir følgende reaksjons- og sanksjonsmuligheter når det foreligger avvik eller ulovligheter i byggesaker:

- Advarsel
- Tilbaketrekking av ansvarsrett
- Krav om uavhengig kontroll
- Pålegg
- Forelegg og tvangsmulkt
- Overtredelsesgebyr
- Omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven
- Straff

Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning gir sammen med temaveilederen HO-2/2012 *Tilsyn*, utfyllende informasjon om hvordan reaksjonene skal benyttes.

Jf. plan- og bygningslovens § 32-10 skal sanksjoner stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dette innebærer at dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse må disse samordnes slik at overtrederen ikke rammes på en urimelig måte.

Unnlatelse av oppfølging av ulovligheter

Av ressurs hensyn vil det ikke være formålstjenlig for Nordre Land kommune å følge opp alle meldte og oppdagede ulovligheter. Det er derfor avgjørende å foreta en grensedracting i forhold til hvilke ulovligheter som skal følges opp og hvilke som ikke skal følges opp.

Kriteriet for å unnlate oppfølging av ulovligheter er gitt i plan- og bygningslovens § 32-1, 2. ledd:

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

Det sentrale ved vurderingen vil være overtredelsens art og omfang.

Følgende momenter skal tas i betraktning før det besluttes å forfølge ulovligheten:

- Har overtredelsen store konsekvenser for allmenne hensyn eller for naboer.
- Har vi fått flere henvendelser om samme forhold.
- Er overtredelsen vesentlig i strid med nyere stadfestet arealplan.
- Er eiendommen bevaringsverdig/fredet.
- Er tiltaket tidligere omsøkt og avslått.
- Er tiltaket tidligere omsøkt, men ikke behandlet pga. mangler - Eksempel: Tegninger er etterlyst, men ikke innsendt.
- Likebehandling - Eksempel: Er det tidligere krevd søknad fra andre i samme område for samme forhold?

En forutsetning for unnlatelse er at viktige allmenne hensyn som plan- og bygningsloven skal ivareta ikke blir skadelidende. Et eksempel vil her være tiltak som vil kunne virke negativt

på trafikksikkerhet i et område, eller ulovlig bygging i strandsonen. Samtidig må også overtredelsens omfang og karakter ses i lys av hvor store konsekvenser den har for private interesser. Innbyggerne har en berettiget forventning om at man skal innrette seg etter regler og planer, og at regler og planer håndheves etter sitt innhold.

Unnlatt oppfølging kan gjøres ved brev ut til den ansvarlige eller i form av et internt notat. Det blir en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, men jo eldre saken er jo mer taler for å avslutte saken i form av et notat. Selv om det skrives som et notat må det forelegges leder for godkjenning før saken formelt kan avsluttes. Det er viktig at innholdet i notatet gjengir den vurdering som er gjort i forbindelse med avslutning av saken.

Unnlatt oppfølging innebærer ikke noen godkjenning eller amnesti for overtredelsen. Kommunen kan senere ta saken opp til behandling dersom det viser seg at overtredelsen har større konsekvenser enn antatt når man vurderte det slik at saken ikke skulle forfølges. Vurderingen er ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Kommunens rettsanvendelse vil kunne etterprøves av Sivilombudsmannen og domstolene.

Gebyrer, mulkt og forelegg

Personlige og/eller økonomiske hensyn skal ikke vektlegges i fastsettelse av gebyrer.

Overtredelsesgebyr kan gis ved forsettlig eller uaktsomme overtredelser av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 32-1 og SAK10 § 16-1. Det er i SAK10 §§ 16-1 og 16-2 gitt detaljerte føringer for utmåling av gebyrets størrelse alt etter hvilken bestemmelse i plan- og bygningsloven som ikke er fulgt. Det må foretas en vurdering av overtredelsesgebyrets størrelse i hver enkelt sak ut fra sakens kompleksitet og alvorlighetsgrad. Vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages, mens gebyrets størrelse er enkeltvedtak og kan påklages, jf. veiledning til SAK10, kap. 16.

Tvangsmulkt er per definisjon ikke en straff, men en forvaltningsmessig reaksjon for å sikre rettidig oppfyllelse av pålegg. Vedtak om pålegg skal alltid inkludere vedtak om tvangsmulkt som inntreffer om pålegget ikke følges innen frist. Fastsettelse av tvangsmulkts størrelse og form (engangsbeløp eller løpende) fastsettes av administrasjonen. Tvangsmulkt kan søkes nedsatt/fracfalt i etterkant av retting. Både vedtak om tvangsmulkt og eventuelt avslag på søknad om nedsettelse av tvangsmulkt er enkeltvedtak og kan påklages.

Forelegg er den strengeste sanksjon kommunen kan vedta, og denne reaksjonsmåten grenser tett opp til straff. Forelegg benyttes som reaksjon utelukkende i alvorlige tilfeller, gjerne der saken ligger i grenseland for påtale. I et forelegg skal det gis anledning til å uttale seg, opplysninger om søksmålsfrist m.m. og det skal, så langt som mulig, forkynnes for den det retter seg mot. Det vil brukes der mulkt ikke er tilstrekkelig til å motivere til retting av forholdet. Utferdigelse av forelegg vedtas av hovedutvalg for landbruk, miljø og teknisk etter saksutredning fra administrasjonen. Før saksfremlegg oversendes utvalget skal pålegg om retting være utstedt og frist oversittet. Forelegg kan tvangsfullbyrdes for den ansvarliges regning. Forelegg kan ikke påklages, men må eventuelt angripes ved søksmål innen 30 dager etter forkynnelsen, jf. pbl. § 32-6.

Forhåndsvarsling ved ilegging av pålegg, forelegg, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr er omtalt i plan- og bygningsloven §§ 32-2 og 32-8, samt forvaltningslovens § 16. Forhåndsvarselet skal være skriftlig. Den ansvarlige skal gis 3 ukers frist til uttalelse før slik sanksjoner/reaksjoner vedtas. Unntak fra krav om forhåndsvarsel er når behovet for å stanse tiltaket umiddelbart veier tyngre enn de rettssikkerhetsmessige hensyn som begrunner de prosessuelle kravene, jf. plan- og bygningslovens § 32-4.

9. RAPPORTERING

Det er årlig rapportering av kommunens tilsynsvirksomhet til KOSTRA og til Direktoratet for byggkvalitet.

En årsrapport for tilsynsarbeidet skal sammen med fellesrapport/oversikt over alle utførte tilsyn (se pkt. 7 om oppfølging etter avholdt tilsyn) refereres for hovedutvalg for landbruk, miljø og teknisk etter årets slutt.

10. REVISJON/VARIGHET

Strategiplanen for tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal evalueres og revideres/rulleres hvert andre år.