

Strategiplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven for Rana kommune

Versjon 2, sist revidert 11.07-2024



Innhold

1. Innledning.....	3
2. Organisering	4
3. Formål med tilsyn.....	4
3.1. Hovedmål.....	4
3.2. Delmål.....	4
4. Tilsyn.....	4
4.1. Prioriterte tilsynsområder	5
5. Ulovlighetsoppfølging	5
6. Tilsyn- og ulovlighets saker behandles etter følgende prioritering	5
7. Saksbehandling.....	6
7.1. Utvelgelse av saker	6
7.2. Ressurser	6
7.3. Forhåndsvurdering	6
7.4. Beslutning om oppfølging eller ikke	6
7.5. Varsel om tilsyn eller uanmeldt tilsyn	6
7.6. Gjennomføring av tilsyn og befaringer.....	7
7.7. Tilsynsrapport.....	7
7.8. Følge opp et vedtak	7
7.9. Finansiering.....	7
7.10. Unntak fra offentleglova for tips om ulovlighet	7
8. Virkemidler	7
8.1. Gebyrer, tvangsmulkt og forelegg	8
8.1.1. Overtredelsesgebyr	8
8.1.2. Tvangsmulkt	8
8.1.3. Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud	9
9. Rapportering og kvalitetssikring	9
10. Revisjon/varighet	9
11. Kommunikasjon/informasjon.....	9
12. Linker.....	10

1. Innledning

Dagens plan- og bygningslov (pbl.) trådte i kraft 1. juli 2010 og kommunen er pålagt å føre tilsyn med tiltak etter denne loven. Kapittel 15 i byggesaksforskriften (SAK10) og temaveilederen «Veiledning for kommunalt tilsyn» fra Direktoratet for byggkvalitet gir nærmere føringer for hvordan tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal følges opp i kommunen.

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvaret for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører. Ansvaret bygger på tillit. For å oppnå sentrale målsettinger om byggkvalitet er det derfor viktig å følge opp at aktørene er sitt ansvar bevisst. Kommunens tilsyn skal være et viktig bidrag til bedre kvalitet i bygg og avdekke feil, samt bidra til bedring i byggenæringen og at tiltakene følger regelverket. Tilsyns- og ulovlighetsoppfølging vil virke holdningsskapende og individuell og allmennpreventiv effekt.

Med tilsyn menes her tilsyn hvor det kreves dokumentasjon utover kravene til ordinær byggesaksbehandling. Tilsyn kan gjennomføres ved varslet eller uanmeldt tilsyn, samt dokumenttilsyn.

Kommunen er pålagt å utarbeide en strategi for tilsyn. Den skal blant annet inneholde målsetting, organisering, utvelgelser og prioriteringer samt rapporteringsrutiner. Det er anbefalt fra sentralt hold at en slik plan forankres politisk. Videre skal kommunen føre tilsyn i slik omfang at den kan avdekke regelbrudd og den har plikt til å følge opp ulovligheter.

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 (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 Rana kommune.

Mo i Rana, juli 2024.

2. Organisering

De juridiske rådgiverne ved seksjon for byggesak har hovedansvaret for gjennomføring av tilsyn etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Saksbehandlere ved seksjon for byggesak deltar på tilsyn og befaringer ved behov. Øvrig personell ved teknisk avdeling vil kunne bli benyttet der det er naturlig.

Rana kommune ønsker å være en inspirator og foregangskommune for de øvrige Helgelandskommunene som ønsker å tilegne seg praktisk kunnskap om gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Samtidig ønsker vi å få konstruktive tilbakemeldinger fra andre kommuner på hvordan vårt eget tilsyn kan effektiviseres.

Rana kommune vil vurdere muligheten for å etablere et samarbeid med tilsyn opp mot andre myndigheter, som for eksempel Statsforvalteren i Nordland, brannvesenet og Arbeidstilsynet.

3. Formål med tilsyn

3.1. Hovedmål

- Å påse at byggetiltak i kommunen er av god kvalitet og i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven
- Gjennomføre tilsyn i inntil 10 % av behandlede byggesaker
- Skape holdninger for god byggeskikk, god kvalitet og lovlydighet i byggesaker

3.2. Delmål

- Redusere omfanget av ulovlige tiltak og ulovlig bruk av bygninger etter plan- og bygningsloven
- Utrede ulovlighetssaker innen rimelig tid etter alvorlighetsgrad
- Jobbe for at ansvarlige aktører oppfyller krav gitt i og i medhold av plan- og bygningsloven

4. Tilsyn

Det kan føres tilsyn med alle deler av byggesaken når som helst i løpet av behandlingsprosessen og i inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt.¹ Det kan også føres tilsyn med eksisterende arealer og byggverk.² Det presiseres at det ikke er noe krav i loven om at det må foreligge mistanke om ulovlige forhold eller andre grunner for å føre tilsyn, med

¹ Pbl. § 25-2

² Pbl. § 25-4

unntak av for eksisterende bolig. Kommunen er imidlertid pålagt å følge opp ulovligheter som avdekkes for overtredelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.³

4.1. Prioriterte tilsynsområder

Hvert andre år fastsetter departementet tidsavgrensede krav om at kommunene skal føre tilsyn med prioriterte tilsynsområder. Områdene er regulert i byggesaksforskriften § 15-3. Formålet er å sikre at kommunene fører tilsyn med utvalgte områder, enten på grunn av at det har skjedd endringer i regelverket eller fordi det av ulike årsaker er behov for særskilt innsats. For perioden fra 1. januar 2024 er følgende temaer utpekt som prioriterte tilsynsområder:

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

5. Ulovlighetsoppfølging

Kommunen er forpliktet til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.⁴

Hvis det oppdages forhold som er i strid med plan- og bygningslovgivningen skal forholdet lovliggjøres, enten ved søknad og godkjenning eller tilbakeføring.

Kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheter som er av mindre betydning.⁵ Beslutning om å avstå fra ulovlighetsoppfølging er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages. En beslutning om å avstå fra forfølgelse innebærer ikke at det ulovlig utførte tiltaket blir lovlig. I strandsonen, LNFR og andre typer byggeforbudssoner vil ulovlig oppførte tiltak sjelden eller aldri kunne anses å ha mindre betydning.

6. Tilsyn- og ulovlighetssaker behandles etter følgende prioritering

1. prioritet

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Forhold som kan få samfunnsmessige konsekvenser
- Brannfarlige bygg, rasfarlige bygg og anretninger som må sikres
- Oppfølging av Statsforvalterens vedtak

³ Pbl. kapittel 32.

⁴ Pbl. § 32-1

⁵ Pbl. § 32-1

- Ulovlige tiltak i byggeforbudssoner (for eksempel strandsone og LNFR)
- Prioriterte tilsynsområder fastsatt av departementet

2. prioritet

- Ulovlige boenheter/**bruksendring som**
- Ulovlig tiltak som er under oppføring
- Oppfølging av eksisterende ulovligheter
- Rasfarlige murer
- Ulovlige tiltak på vernede bygg

3. prioritet

- Ulovlig oppførte terrasser, påbygg, boder, levegger og lignende
- Manglende ferdiggattest hvor det er gitt midlertidig brukstillatelse

7. Saksbehandling

7.1. Utvelgelse av saker

Valg av tilsynsobjekt skjer gjennom tips og vilkårlig utvelgelse.

Ulovlighetssaker kan avdekkes gjennom tips fra eksterne parter og internt i kommunen.

7.2. Ressurser

I hver enkelt tilsynssak velges en tilsynsleder blant juristene ved seksjon for byggesak.

Tilsynsleder bør samarbeide og ha god dialog med relevante saksbehandlere ved behov. Det bør sørges for faglig utvikling i tilstrekkelig grad.

Andel av arbeidstid/arbeidsinnsats avsatt til tilsynsarbeidet bør være minst 10 % av total arbeidsinnsats. Dette er i tråd med forarbeidene til plan- og bygningsloven.⁶

7.3. Forhåndsvurdering

Før tilsyn- og ulovlighetsoppfølging besluttes, skal aktuelle lovhjemler vurderes. Det er derfor viktig å inneha juridisk kompetanse på avdelingen.

7.4. Beslutning om oppfølging eller ikke

Det vil tre inn ved ulovligheter. Se derfor punkt 5 om dette.

7.5. Varsel om tilsyn eller uanmeldt tilsyn

Det vil som regel være mest hensiktsmessig å forhåndsvarsle tilsyn. På den måten har ansvarlige foretak/tiltakshaver mulighet for å være til stede med riktig personell og å ha nødvendig dokumentasjon tilgjengelig. Ved ulovlighetssaker vil det ofte være mest hensiktsmessig å gjennomføre første befaring uanmeldt.

⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 157

7.6. Gjennomføring av tilsyn og befaringer

Tilsynet gjennomføres som et besøk eller befaring på stedet, men kan i noen sammenhenger avholdes andre steder, eventuelt gjennomføres tilsyn som et dokumenttilsyn.

7.7. Tilsynsrapport

Det skal utarbeides en tilsynsrapport etter alle gjennomførte tilsyn. Der det er aktuelt følges saken videre opp med vedtak og/eller videre oppfølging.

7.8. Følge opp et vedtak

Det er viktig å følge opp vedtak for å sørge for kontinuitet og forutsigbarhet. Det må sørges for at eventuelle pålegg blir fulgt innen fristens utløp. Om dette ikke er gjort må det ilegges sanksjoner etter plan- og bygningsloven. Dette vil være for eksempel overtredelsesgebyrer og mulfter der frister oversittes. Se mer om dette under punkt 8 nedenfor.

7.9. Finansiering

Tilsyn skal finansieres gjennom de ordinære byggesaksgebyrene og kommunen har fastsatt at 10 % av byggesaksgebyrer skal dekke tilsynsvirksomheten. Ulovlighetsoppfølgingen skal være selvfinansierende gjennom utstedelse av overtredelsesgebyrer, eventuelle tvangsmulfter og/eller saksbehandlingsgebyr ved etterfølgende søknad om byggetillatelse i ulovlighetssaker.

Det kreves ikke gebyr for tilsyn med tiltak det er gitt tillatelse til da dette er innkalkulert i de generelle byggesaksgebyrene, med mindre de følges opp av en ulovlighetsoppfølging.

Der det ved tilsyn er nødvendig med kompetanse som kommunen ikke besitter, har kommunen anledning til å leie inn sakkyndig bistand på tiltakshavers bekostning.⁷

7.10. Unntak fra offentleglova for tips om ulovlighet

Det går frem av offentleglova § 24 at tips fra private om lovbrudd kan unntas fra offentligheten.

8. Virkemidler

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

⁷ Pbl. § 25-2 2. ledd.

- Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud
- Tvangsmulkt
- Overtredelsesgebyr
- Omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven
- Anmeldelse

Veiledning til SAK10 og temaveilederen gir utfyllende informasjon om hvordan reaksjonene skal benyttes. Det tas derfor i strategiplanen kun med regelverk for fastsetting av gebyrer, tvangsmulkt og forelegg.

Reaksjonene rettes mot den ansvarlige. I de aller fleste situasjoner vil det være klart hvem som er den ansvarlige; den som har utført eller fått utført det ulovlige arbeidet. Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten.⁸

Noen brudd på plan- og bygningslovgivningen kan være særlig alvorlige og i disse tilfellene plikter kommunen å varsle politiet.⁹ Eksempler kan være ved eller fare for alvorlig personskade, miljøkriminalitet og skader som følger av annet regelverk. Dersom påtalemyndigheten ønsker å følge opp saken med etterforskning, må kommunen avvente videre saksbehandling. Hvis påtalemyndigheten velger å ikke forfølge saken videre, kan kommunen ta saken opp igjen for å vurdere om det skal ilegges overtredelsesgebyr.

8.1. Gebyrer, tvangsmulkt og forelegg

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

8.1.1. Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr skal gis ved forsettlig eller uaktsomme overtredelser av plan- og bygningsloven.¹⁰ Det er i SAK10 gitt detaljerte føringer for beregningen av gebyrets størrelse alt etter hvilken bestemmelse i plan- og bygningsloven som ikke er overtrådt.¹¹

Beslutningen om å ilegge overtredelsesgebyr er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Gebyrets størrelse er imidlertid et enkeltvedtak som kan påklages.¹²

8.1.2. Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er per definisjon ikke en straff, men en forvaltningsmessig reaksjon for å sikre rettidig oppfyllelse av pålegg.

Tvangsmulktens størrelse og form kan fastsettes som et engangsbeløp og/eller som en løpende tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan søkes nedsatt/frafalt i etterkant av retting av det

⁸ Pbl. § 32-10

⁹ SAK10 § 16-3 og pbl. § 32-9

¹⁰ Pbl. § 32-8 og SAK10 kapittel 16.

¹¹ SAK10 §§ 16-1 og 16-2

¹² Jf. veiledning til SAK10 kap. 16

ulovlige forholdet. Både vedtak om tvangsmulkt og eventuelt avslag på søknad om nedsettelse av tvangsmulkt er enkeltvedtak og kan påklages.

8.1.3. Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Forelegg er den strengeste sanksjonen som kommunen kan vedta, og denne reaksjonsmåten grenser tett opp til straff. Forelegg benyttes som reaksjon utelukkende i de mest alvorlige tilfellene, gjerne der saken ligger i grenseland for anmeldelse. Det vil brukes der tvangsmulkt ikke er tilstrekkelig til å motivere til retting av forholdet.

Forelegg kan ikke påklages, men må eventuelt angripes ved søksmål innen 30 dager etter forkynnelsen.¹³

9. Rapportering og kvalitetssikring

Tilsynsrapporter utarbeides etter hvert tilsyn. Årsrapport for tilsynsvirksomheten skal inneholde:

- Beskrivelse av aktiviteten
- Oversikt over gjennomførte tilsyn
- Eventuelle overtredelser som har blitt avdekket

Den årlige rapporteringen skal være et verktøy i evaluering og revidering av kommunens strategi, og skal danne grunnlag for innrapportering i KOSTRA. Det skal sendes årlig rapport til DiBK.¹⁴

Ved utløpet av 2-årsperioden for de tidsavgrensede tilsynsområdene skal kommunen sende en oversikt med vurdering av gjennomførte tilsyn innenfor de prioriterte tilsynsområdene til Direktoratet for byggkvalitet.¹⁵

10. Revisjon/varighet

Strategiplanen for tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal evalueres og revideres hvert 4. år og ellers ved behov. Strategiplanen skal evalueres internt av seksjon for byggesak.

11. Kommunikasjon/informasjon

Strategiplanen for tilsyn og ulovlighetsoppfølging, rutiner for tilsyn og årsrapporter skal gjøres tilgjengelig på kommunenes nettsider.

¹³ Pbl. § 32-6.

¹⁴ SAK10 § 15-1 2. ledd

¹⁵ SAK10 § 15-3 siste ledd.

12. Linker

Byggesaksforskriften (SAK 10) med veiledning:

<https://dibk.no/regelverk/sak/>

Direktoratet for byggkvalitet:

<http://www.dibk.no/>

Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK 10) og veiledning:

<https://dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/>

Menneskerettsloven:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>

Offentleglova:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentlig>

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008):

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id506136/>

Plan- og bygningsloven:

<https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71?searchResultContext=1785&rowNumber=1&totalHits=8290>

Temaveileder - Tilsyn:

<https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/tilsyn/>

Temaveileder - Uavhengig kontroll HO-1/2012:

https://dibk.no/globalassets/byggeregler/temaveiledning_uavhengig_kontroll.pdf