



Strategiplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter Plan- og byggningsloven

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Mål	4
2.1. Hovedmål	4
2.2. Delmål	4
3. Organisering	4
3.1 Hjemmel for tilsyn	5
3.2. Utvelgelse av saker.....	5
3.3. Ulovlighetsoppfølging.....	5
3.4 Gjennomføring av tilsyn på ulovlighetssaker skal skje etter følgende prioritering:	6
3.5 Fokusområder.....	6
3.6 Overtredelser	6
3.7 Finansiering	7
3.8 Offentlighetsloven.....	7
4. Reaksjons- og sanksjonsmuligheter	8
4.1. Gebyrer, mulkt og forelegg	8
4.1.1. Tilsyn.....	8
4.1.2. Overtredelsesgebyrer.....	8
4.1.3. Tvangsmulkt.....	9
4.1.4. Forelegg.....	9
4.2. Forhåndsvarsle	10
5. Rapportering og kvalitetssikring	10
6.Revisjon og varighet.....	10
7. Kommunikasjon/Informasjon.....	11
8. Linker	11

1. Innledning

Plan- og bygningsloven (pbl), trådte i kraft 1. juli 2010 og kommunen pålegges etter § 25-1 å føre tilsyn med tiltak etter denne loven.

Kapittel 15 i forskrift til Plan- og bygningsloven «Byggesaksforskriften» (SAK10), og temaveilederen HO-2/2012 «Tilsyn» fra Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) gir nærmere føringer for hvordan tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal følges opp i kommunen.

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvar for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører. Ansvarer bygger på tillit. For å oppnå sentrale målsettinger om byggkvalitet er det derfor 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 med andre ord 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.

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

Jf. SAK10 § 15-1 skal kommunen utarbeide en strategi for tilsyn. Den skal inneholde målsetting, organisering, utvelgelser og prioriteringer samt rapporteringsrutiner. Det er ønskelig at en slik plan forankres politisk.

Videre skal kommunen etter pbl. § 25-1 2. ledd føre tilsyn i slik omfang at det avdekkes regelbrudd. Kommunen har plikt til å følge opp ulovligheter.

Direktoratet for byggkvalitet 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 Målselv kommune.

2. Mål

2.1. Hovedmål

- At byggetiltak i kommunen er av riktig kvalitet ved at de oppføres og er i samsvar med bestemmelsene i gjeldende lovverk.
- Skape holdninger for god byggeskikk, god kvalitet og lovlydighet i byggesaker.
- Å styrke respekten for regelverket og troverdighet rundt kommunens behandling av byggesaker, herunder styrke publikums følelse av likebehandling.

2.2. Delmål

- Utrede alle kjente ulovlighetssaker innen rimelig tid etter alvorlighetsgrad.
- Gjennomføre tilsyn i minimum 10 % av behandlede byggesaker.
- Jobbe for at ansvarlige aktører oppfyller krav gitt i og i medhold av gjeldende regelverk.

3. Organisering

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er delegert til enhet teknisk. Oppgavene er primært lagt til byggesaksbehandler. Fagansvarlig for byggesak, vil delta ved tilsynsbesøk/-møter og ved befaringer i ulovlighetsoppfølging. Øvrig personell vil kunne bli benyttet ved der det er naturlig.

Målselv kommune skal være med å påvirke utviklingen av tilsyn sentralt og lokalt og være en positiv og konstruktiv samarbeidspartner, som skal bidra til enhetlig forståelse for forvaltning av tilsyn etter plan- og bygningsloven. Målselv kommune ønsker å styrke egen kompetanse

gjennom samarbeid med andre kommuner for erfaringsutveksling, diskusjoner, tilbakemeldinger og utvikle et fagmiljø.

Målselv kommune samarbeider med fagmyndigheter som Fylkesmann, Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Luftfartstilsynet med flere.

3.1 Hjemmel for tilsyn

Det kan føres tilsyn med alle deler av byggesaken fra søknad om tillatelse er mottatt og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. pbl. § 25-2. Det kan også føres tilsyn med eksisterende arealer og byggverk for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, jf. pbl. § 31-7 1. ledd. 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. Kommunen er imidlertid pålagt å følge opp ulovligheter som avdekkes for overtredelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. nevnte lovs kapittel 32.

3.2. Utvelgelse av saker

Et utvalg av profesjonelle aktører skal føres tilsyn med. Kommunen har en målsetning med 10% tilsyn, hvor utvalget kan være tilfeldig valgt, eller ved indikasjoner på at tilsyn bør gjennomføres. Det vil være aktuelt å fokusere på større byggesaker (både ett-trinns og rammesøknader) hvor «læringseffekten» vil kunne være god både for det/de ansvarlig(e) foretak(ene) og for bygningsmyndigheten.

I tillegg vil det fokuseres på ansvarlige foretak hvor det gjennom byggesaksbehandlingen kommer indikasjoner på at tilsyn bør gjennomføres. Et eksempel på en slik indikasjon kan være hvor det gjentatte ganger er avdekket mangelfulle søknader. En del saker avdekkes via tips om tiltak som ikke er omsøkt, eller i forbindelsen med annen kommunal saksbehandling.

3.3. Ulovlighetsoppfølging

Kommunalt tilsyn skal avdekke forhold som er i strid med plan- og bygningslovgivningen og få brakt ulovligheter til lovlige former, enten ved søknad og

godkjenning eller tilbakeføring/riving.

Forhold av bagatellmessig art skal ikke følges opp, jf. pbl. § 32-1. Eksempler på slike forhold, er mindre tiltak på bebygd eiendom som ellers ikke er i strid med lov eller plan, og som ville blitt tillatt ved søknad. Beslutning om å avstå fra forfølgelse innebærer ikke at det ulovlig utførte tiltaket blir lovlig. (Veileder HO-2/2012)

Bestemmelsen bør anvendes med varsomhet. I strandsonen, LNFR-områder og andre typer byggeforbudssoner vil ulovlig oppførte tiltak sjelden eller aldri kunne anses å ha mindre betydning.

3.4 Gjennomføring av tilsyn på ulovlighetsaker skal skje etter følgende prioritering:

- Forhold som kan medføre fare for liv, helse og miljø.
- Å stanse ulovligheter under oppføring.
- Å følge opp eller å bringe til opphør ulovligheter i 100-metersbeltet og strandsonen.
- Å følge opp eller bringe til opphør ulovligheter i LNFR-områder.
- Å følge opp eller bringe til opphør øvrige ulovligheter.

3.5 Fokusområder

I inneværende kommunestyreperiode ønsker kommunen fokus på tilsyn innenfor 100-metersbeltet og strandsonen. I tillegg skal kommunen prioritere ulovligheter tilknyttet manglende søknad om bruksendringer. Oppfølging av ulovlig oppførte bygg på annenmanns grunn uten grunneiers tillatelse.

Fokusområder settes i hver kommunestyreperiode.

3.6 Overtredelser

Måselv kommune har med hjemmel i lov jf. SAK10. § 16-1 ilegge gebyr til foretak og privatpersoner etter alvorlighetsgrad.

Noen brudd på plan- og bygningslovgivningen kan være særlig alvorlige og i disse tilfellene plikter kommunen å varsle politiet, jf. SAK10 § 16-3 og pbl. § 32-9. 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 legge den til side. Hvis det tas ut tiltale, slik at den ansvarlige dømmes eller frifinnes for forholdet, kan kommunen ikke ilegge den ansvarlige overtredelsesgebyr. Dette har sammenheng med forbudet mot dobbeltstraff, jf. menneskerettsloven, herunder Den Europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 nr. 1. Hvis påtalemyndigheten velger å ikke forfølge saken videre, vil kommunen etter omstendighetene kunne ta saken opp igjen for å vurdere om det skal ilegges overtredelsesgebyr. Dette vil kunne gjøres der påtalemyndigheten anser at forholdet ikke er så alvorlig at straffalternativet i pbl. § 32-9 kommer til anvendelse. Se mer om de alvorligste tilfellene og hvordan kommunen må forholde seg til de i veiledningen til SAK10 under § 16-3.

3.7 Finansiering

Tilsyn skal finansieres gjennom de ordinære byggesaksgebyrene og kommunen har fastsatt at 10 % av byggesaksgebyrer skal dekke tilsyn. Ulovlighetsoppfølgingen skal være selvfinansierende gjennom utstedelse av overtredelsesgebyrer og/eller dobling av saksgebyrene.

Der det ved tilsyn er nødvendig med kompetanse som kommunen ikke besitter, har kommunen anledning til å leie inn sakkyndig bistand på tiltakshavers bekostning, jf. pbl. § 25-2 2. ledd.

3.8 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven skal sikre at offentlig virksomheter er åpne og gjennomsiktige. All korrespondanse med kommunen er i utgangspunktet offentlig, men det kan gis unntak for blant annet mistanke om lovbrudd. I saker som omhandler tilsyn og ulovlighetsoppfølging må kommunen være bevisst på hvilke dokumenter som skal unndras offentligheten og hvilken hjemmel som kan brukes.

4. Reaksjons- og sanksjonsmuligheter

Reaksjoner på ulovligheter 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. I enkelte tilfeller kan det derimot være uklart hvem som er ansvarlig, og da vil grunneier være mottaker av reaksjonene. Et eksempel her kan være der det er etablert en ulovlig utleieenhet i et bygg, bygget har byttet eier og det ikke kan fastslås når dette har skjedd.

Jf. pbl. § 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.

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, mulkt og forelegg.

4.1. Gebyrer, mulkt og forelegg

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

4.1.1. Tilsyn

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.

4.1.2. Overtredelsesgebyrer

Overtredelsesgebyr skal 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 beregningen av gebyrets størrelse alt etter hvilken bestemmelse i lovverket som ikke er fulgt.

I den enkelte sak skal det i tillegg vurderes om det er særlige forhold som taler for økning eller reduksjon av gebyret jf. SAK10 § 16-2, herunder alvorlighetsgrad og overlegg. Dette slik at f.eks. ulovlige tiltak som er utført mot bedre vitende og/eller i vinnings hensikt får en skjerpene effekt og motsvarende at tiltak som er oppført i god tro og ikke i vinnings hensikt virker formildende. Videre vil antallet ansvarlige som ilegges slikt gebyr i den enkelte sak

også påvirke fastsetting av gebyrets størrelse. I vurderingen vil fordelene som er oppnådd ved ulovligheten spille inn, mens kostnadene som følger av pålegget om retting ikke nødvendigvis bør legges særlig vekt på. (Rt. 2002 s. 209)

Det føres timelister for arbeidet som medgår i beregning av gebyret (SAK kap. 16). Kommunen må foreta skjønnsmessig vurdering av overtredelsesgebyrets størrelse ut fra sakens kompleksitet og alvorlighetsgrad.

Vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages, mens gebyrets størrelse er enkeltvedtak som kan påklages jf. veiledning til SAK10 kap. 16. Overtredelse av mindre betydning kan kommunen avstå fra å forfølge. En slik beslutning er ikke heller å anse som et enkeltvedtak.

4.1.3. Tvangsmulkt

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 tvangsmulkens størrelse og form (engangsbeløp eller løpende) fastsettes av administrasjonen. Tvangsmulkt kan søkes nedsatt/rafalt i etterkant av retting. Både vedtak om tvangsmulkt og eventuelt avslag på søknad om nedsettelse av tvangsmulkt er enkeltvedtak og kan påklages.

4.1.4. Forelegg

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 mm. 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 PNU, 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.

4.2. Forhåndsvarsle

Der det kan være aktuelt å ilegge pålegg, forelegg, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, skal det sendes forhåndsvarsel jf. plan- og bygningsloven §§ 32-2 og 32-8, samt fvl. § 16.

Forhåndsvarselet må være skriftlig. Den ansvarlige skal gis 3 ukers frist til uttalelse før slik reaksjon 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. pbl. § 32-4.

5. Rapportering og kvalitetssikring

Tilsynsrapporter utarbeides etter hvert tilsyn i tråd med SAK10 § 15-2, og tilsvarende for ulovlighetsoppfølginger. Rapportene arkiveres i den enkelte byggesak.

Årsrapport for arbeidet skal utarbeides, og inneholde:

- Oversikt over gjennomførte tilsyn
- Oversikt over ulovlighetsoppfølginger
- Forslag til revisjon

Den årlige rapporteringen skal være et verktøy i evaluering og revidering av kommunens strategi, og skal danne grunnlag for innrapportering i KOSTRA.

I følge SAK10 § 15-1 2. ledd skal det sendes årlig rapport til DiBK.

Avvik som kan relateres til svikt i forhold som berører sentral godkjenning må rapporteres umiddelbart til DiBK.

Årsrapporten legges frem for PNU som en orienteringssak i første møte i kalenderåret.

6.Revisjon og varighet

Strategiplanen for tilsyn og ulovlighetsoppfølging vurderes i forbindelse med utarbeidelse av kommunal planstrategi i hver kommunestyreperiode.

Pkt 3.5 Fokusområder settes i hver kommunestyreperiode.

7. Kommunikasjon/Informasjon

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

8. Linker

Plan- og bygningsloven:

http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20080627-071.html&emne=BYGNINGSLOV*&&

Byggesaksforskriften (SAK 10) og veiledning:

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

Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK 17) og veiledning:

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

Offentlighetsloven:

<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/>

Temaveileder - Tilsyn:

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

Direktoratet for byggkvalitet:

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