

Byggesaksstrategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2023-2024, etter Plan- og bygningsloven

07.12.2022, tillegg 23.01.2022 med klageadgang

Arbeidstittel:

Byggesakskontoret har en veilednings- og myndighetsorientert tilnærming som fremmer visuelt gode og funksjonelt sikre bygg og anlegg



Foto: Utsikt fra Arneberglunden over Botn i Rissa, Roger Trøen, august 2022

Innhold

Innledning	4
Lov og forskrift.....	4
Lokale ressurser	5
Organisering av arbeidet	5
Tilsynsbeskrivelse	5
Prioriterte tilsynstemaer.....	7
Ulovlighetsoppfølging.....	8
Prioritert ulovlighetsoppfølging.....	9
Klageadgang.....	10
Målsetting.....	10
Avslutning	11

Forhold som må følge tilsynsstrategien på byggesak

1. Strategien bør ledsages av maler for;
 - Dokumenttilsyn
 - Inspeksjonstilsyn
 - Revisjonstilsyn
 - Ulovlighetsoppfølging
2. Det må lages et excel-ark for føring av tilsyns- og ulovlighetssaker.
3. I saksbehandlingssystemet brukes følgende koder:
 - Ulovlighetssaker merkes «ULOVLIGHET»
 - Tilsynssaker merkes «TILSYN»

Politisk behandling av tilsynsstrategien

105/22 Byggesaksstrategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2023-2024, etter Plan- og bygningsloven

Arealutvalget 20.12.2022

Behandling

Tilleggsforslag fra Rune Schei (H): Følgende punkt inn i strategien: klageadgang knyttet til enkeltvedtak og saksgang omtales.
Enstemmig vedtatt

Kommunedirektørens forslag til vedtak med Schei sitt tilleggspunkt enstemmig vedtatt.

AREAL - 105/22 vedtak

Indre Fosen kommune ved Arealutvalget vedtar Byggesaksstrategien for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2023-2024, inklusive de prioriterte tilsynsystemene og ulovlighetssakene med tilhørende målsettinger.
Klageadgang knyttet til enkeltvedtak og saksgang omtales.

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Indre Fosen kommune ved Arealutvalget vedtar Byggesaksstrategien for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2023-2024, inklusive de prioriterte tilsynsystemene og ulovlighetssakene med tilhørende målsettinger.



Innledning

Hensikten med byggesakstilsyn er å bidra til bedre bygg og anlegg. Tilsyn er å påse at bestemmelser i plan- og bygningsloven (PBL.) følges. Hvordan tilsynet skal gjennomføres, tilpasses hver sak utfra hva som er effektivt.

Gjennom ansvarsretts-reglene i loven har aktører i byggesaker et omfattende ansvar. Ansvaret er basert på tillit og erklæringer. Kommunen skal se til at regelverk innarbeides og følges. Det gjøres ved å kontrollere om aktører er bevisst sitt byggeansvar og jobber systematisk med kvalitet.

Kommunen mottar løpende bekymringsmeldinger og påstander om ulovlige forhold, som skal vurderes fortløpende. Egen virksomhet avdekker også ulovlige forhold, som følges opp med formell saksbehandling – her kalt ulovlighetsoppfølging.

Tilsyn og oppfølging er ressurskrevende. Følgelig må faktisk innsats og oppfølging stå i forhold til ressurs situasjonen på byggesak. Aktiviteten tilpasses arbeidsmengden.

Lov og forskrift

Plan- og bygningsloven § 25-1:

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 foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i et 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 under særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner/instanser om tilsyn.

Byggesaksforskriften § 15-1:

Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet 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

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

Les mer på disse lenkene: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
[Forskrift om byggesak \(byggesaksforskriften\) - Lovdata](#)

Lokale ressurser

Tilsyn består grovt sagt av to elementer – utøvelse av myndighet og informativ veiledning overfor tiltakshavere og foretak i byggebransjen.

Kommunens byggesaksgruppe, her kalt byggesakskontoret, har i hovedsak 4 årsverk. Fagleder og sektorsjef er indirekte med i byggesaksvurderingene. På det viset at alle nye, sammensatte og kontroversielle saker vurderes ukentlig.

Det er viktig med flerfaglig belysning i byggesaker. Kontoret har en bred teoretisk og erfaringsmessig kompetanse fra privat og offentlig virksomhet. Når kompetansen ikke er tilstrekkelig til å belyse enkeltsaker, blir andre kolleger rådspurt. Det kan dreie seg om spørsmål innen vei, vann, avløp, landbruk, naturmangfold, myr, vann, med mer. Kontoret samarbeider med Trøndelag Brann og Redningstjeneste (TBRT), og har tilgang på juridisk kompetanse. Spørsmål om kulturminner rettes gjerne til fylkeskommunen.

Regelverket sier at kommunen i hovedsak skal føre tilsyn med 10 % av alle mottatte byggesøknader. Tilsyn finansieres via selvkostbasert saksbehandling.

Organisering av arbeidet

Tilsynsgruppen er identisk med byggesaksgruppen. Saksbehandler er fortrinnsvis tilsynsleder. Dette fordi den har mest kjennskap til saken.

I hovedsak er det tre typer tilsyn:

- Dokumenttilsyn
- Inspeksjonstilsyn
- Revisjonstilsyn

Ved inspeksjon/stedlig tilsyn skal det være en medhjelper som skriver notater og tar bilder. Tilsynsleder leder tilsynet og er den som stiller spørsmål og instruerer medhjelper om hva som ønskes dokumentert.

Under inspeksjonstilsyn kan kommunen ha med seg fagkyndig kompetanse knyttet til tilsynets fagområde. Personen skal innrette seg etter tilsynsleders instruksjoner og kun se på det fagområdet som tilsynsleder ber om.

Tilsynsbeskrivelse

Kommunen avgjør i hvilke saker og på hvilke områder tilsyn skal føres – inntil 5 år etter ferdigattest. En byggesak inkluderer søknadsfase, oppføringsfase og ferdigstilling. Tilsyn kan utføres når som helst i byggesaken. Erfaring tilsier at tilsyn bør gjøres tidlig i byggeprosessen og flere tilsyn kan gjennomføres i prosjektperioden. Alle tillatelser kan gjennomgås. Dette for å få oversikt over hvilke tiltak som er tenkt igangsatt.

Et tilsyn utføres i hovedsak av forebyggende hensyn og innebærer en undersøkelse av byggesaken. I saker med synlige svakheter hos foretaket, kan disse følges opp med nye tilsyn.

Man kan velge å føre tilsyn med et tilfeldig utvalg av profesjonelle aktører. Man kan også plukke ut enkelte ansvarlige foretak – som viser tegn på at tilsyn bør gjennomføres. Et eksempel kan være foretak som gjentatte ganger har mangelfulle søknader.

Det er ingen formelle krav til forhåndsvarsel om tilsyn, men planlagte tilsyn bør likevel varsles. Varsling bør helst skje skriftlig, dersom det ikke blir til ulempe for gjennomføring. Når kommunen ikke har nødvendig kompetanse, kan sakkyndig bistand leies inn - på tiltakshavers bekostning.

Kommunen kan også føre tilsyn med eksisterende bygg og anlegg – uavhengig av 5 års regelen etter ferdigattest.

Plan- og bygningslovens § 31-7. Tilsyn med eksisterende byggverk og arealer

Plan- og bygningsmyndighetene kan føre tilsyn med eksisterende arealer og byggverk for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø.

Tilsyn kan likevel bare føres der det er grunn til å anta at det foreligger forhold som nevnt, eller det skal vurderes pålegg etter §§ 31-3 og 31-4.

Enhver som disponerer byggverk, areal eller aktuell del av det plikter å gi vedkommende myndighet nødvendige opplysninger og adgang til å foreta nødvendige undersøkelser.

Ved inspeksjonstilsyn og revisjonstilsyn utarbeides tilsynsrapport, som sendes tiltakshaver, ansvarlig søker og andre berørte foretak. Den brukes også internt, for å oppnå oversikt over den samlede tilsynsvirksomheten.

En tilsynsrapport skal inneholde;

- a) Faktiske forhold med tid, sted, deltagere og annet
- b) Foretak og ansvar i byggesaken
- c) Observasjoner under tilsynet
- d) Bestemmelse, tillatelser mm. som er overtrådt
- e) Fremlagt dokumentasjon
- f) Kommunens vurdering av forholdet
- g) Sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
- h) Frist for lukking av avvik

Dokumenttilsyn

Ved dokumenttilsyn kan byggesakskontoret både varsle og ikke varsle tiltakshaver og ansvarlig søker. Alle tiltak skal ledsages av en gjennomføringsplan. Dette er et enkelt overordnet dokument med opplysninger om gjennomføring av tiltaket. Kommunen kan kreve innsyn i materialet som ligger i foretaket, og som skal være tilgjengelig ved tilsyn. Dokumenttilsyn gjennomføres ved krav om innsendelse av dokumenter – gjerne i tilknytning til anmodning om ferdigattest eller ved uanmeldt tilsyn hos ansvarlig søker.

Inspeksjonstilsyn

Ved inspeksjonstilsyn kan byggesakskontoret både varsle og ikke varsle tiltakshaver og ansvarlig søker. Det utføres ved å gjennomgå prosjektering og utførelse - som vurderes mot prosjekterings-forutsetningene og kontroll-dokumentasjonen. Inspeksjonstilsyn omfatter også befaring med kontroll av utførte arbeider.

Ved oppstart av arbeid - det vil si aktiv bruk av gjennomføringsplanen - skal kommunen gis anledning til å inspisere et bestemt arbeid. Det kan f.eks. være sjekk av radon duk, vindsperre og fuktighet. Det ansvarlige foretaket er forpliktet til å kontakte kommunen for inspeksjon på rett tidspunkt. Kommunen må prioritere oppgaven, slik at tiltaket ikke stopper opp.

Revisjonstilsyn

Ved revisjonstilsyn må byggesakskontoret varsle foretaket. Det dreier seg om å vurdere foretakets rutiner og forståelse av regelverk. Samtidig skal styrende dokumenter, risikovurderinger, prosjektgjennomføring, med videre, gjennomgås.

Prioriterte tilsynstemaer

Det er flere temaer som kvalifiserer for tilsyn, men i hovedsak velges ett-to:

- Naturfarer (inklusive krav om geoteknisk vurdering)
- Brann, redning og sikkerhet (med slokkevann, rømningsvei og rekkverk)
- Fukt (i underetasje, tak og veggkonstruksjoner samt fuktig inneluft)
- Bæring (svikt i bærende konstruksjoner)
- Setning (dårlig grunnarbeid kan medføre skjevhet i konstruksjonen)
- Miljø (utemiljø og innemiljø med avfall, radon eller luft)

Temaene følges opp i tilsyn med vekt på ansvar for aktuelle tiltak.

Departementet fastsetter annethvert år noen prioriterte tilsynsområder. Dette er tidsavgrensede krav om at kommunene skal føre tilsyn med noen særlige forhold. I 2022-2023 er det sikkerhet mot naturfarer og etablering av hybler.

Kommunene skal prioritere tilsyn med:

- Dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer
- Om hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige

Les mer på lenken:

[Forskrift om endring i forskrift om byggesak \(byggesaksforskriften\) - Lovdata](#)

Følgende tiltak prioriteres høyt:

- Større byggeprosjekter
- Prosjekter hvor feil kan få store samfunnsmessige, helsemessige eller økonomiske konsekvenser (som brannprosjektering, fundamentering, klimatilpasning, med mer)

- Brukstillatelser/ferdigattester for offentlig bygg og publikumsbygg
Listen er ikke uttømmende og kan justeres.

Følgende tiltak prioriteres lavere:

- Mindre tiltak som ikke påvirker allmenn sikkerhet, miljø eller helse negativt, f.eks. drivhus i hager, boder, redskaps hus, terrasser, lekestuer, mindre tiltak nærmere nabogrenser enn fire meter, mindre støttemurer, levegger eller gjerder).
- Mindre alvorlige brudd på plan- og bygningsloven (og annet som ivaretas av privatrettslig lovverk (som nabolov, grannegjerdelov og jordskifte)
- Andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn er av mindre betydning

Kommunen kan følge opp tiltak og forhold av mindre betydning. Det kan/bør gjøres en konkret vurdering i hvert tilfelle.



Foto: Utsikt mot Råkvåg, Marthe Småvik, 2022

Ulovlighetsoppfølging

Kommunen bør/skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Plikten inntreer når byggesakskontoret på en eller annen måte blir kjent med forhold som antas ulovlig. Plikten går ut på å sørge for at forholdet bringes i samsvar med plan – og bygningslovgivningen.

Plan- og bygningsloven § 32-1. Plikt til å forfølge ulovligheter

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.

Dersom kommunen blir kjent med et ulovlig forhold, kan tilsynet gjøre undersøkelser – også med sikte på ulovlighetsoppfølging.

Ved mistanke om ulovlig tiltak eller ulovlig bruk kan byggesakskontoret sende brev med krav om redegjørelse. Vi kan altså kreve opplysninger som er nødvendige for at det skal kunne tas standpunkt til om tiltaket er/blir gjennomført i samsvar med gitte tillatelser i bygningslovgivningen.

Byggesakskontoret trenger ikke hjemmel for å observere, men om tilsynet skal inn i den private sfære, krever det lovhjemmel. Man kan bare gå inn i privatsfæren når det er grunn til å anta at det foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen, som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for helse, miljø og sikkerhet.

Tilsynsmedarbeiderne kan ta bilde både utenfor og inne i en bygning. Dette har kommunen hjemmel til etter forvaltningsloven. Bildene blir kun benyttet i faglig sammenheng.

Prioritert ulovlighetsoppfølging

Plan- og bygningsloven § 32-2. Forhåndsvarsel

Den ansvarlige skal varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Forhåndsvarselet skal opplyse om at dersom ulovlige forhold ikke rettes innen fristen, vil forholdet kunne følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt. Forhåndsvarselet skal videre opplyse om at et eventuelt pålegg som ikke etterkommes innen fastsatt frist, også vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom.

Kommunen kan gi tiltakshaver en muntlig orientering om at det kommer et skriftlig forhåndsvarsel, men det er ikke et lovmessig krav.

Tilsyn på ulovlighetssaker skjer etter følgende prioritering:

Høyere prioritet

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Forhold som kan få større samfunnsmessige, miljømessige eller økonomiske konsekvenser
- Brannfarlige bygg, konstruksjoner og anlegg som må sikres
- Forhold avdekt gjennom kommunens tilsynsarbeid
- Ulovlig tiltak i strandsonen

Lavere prioritet

- Tiltak i hensynssoner
- Anlagte fyllinger og deponier
- Avfallshåndtering - med plassering av avfall og miljøsanering av materialer
- Tiltak på vernede bygg
- Bruk av bygninger
- Arbeid/tiltak under oppføring

Kommunen kan la være å følge opp ulovligheter av mindre betydning;

- Forhold uten fare for liv og helse
- Forhold uten større samfunnsmessige, miljømessige eller økonomiske konsekvenser
- Forhold som ikke berører brannfarlige bygg, konstruksjoner og anlegg som må sikres

Det gjøres en konkret vurdering i hvert tilfelle.

Klageadgang

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging:

Når et tilsyn avdekker regelbrudd eller kommunen får kunnskap om ulovligheter, må det sendes [forhåndsvarsel](#) før kommunen iverksetter reaksjoner i form av enkeltvedtak. Dette fremgår av byggesaksforskriften SAK10 kap. 15 og 16.

Enkeltvedtak kan påklages. Jf. [pbl. §1-9](#)

Klage på vedtak skal behandles av kommunens faste utvalg for plan- og byggesaker (arealutvalget). Dette fremgår av Indre Fosen kommunes delegasjonsreglement.

Pålegg:

[§ 32-3.Pålegg om retting og pålegg om stans](#)

[§ 32-4.Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning](#)

Oppfølgingstiltak:

[§ 32-5.Tvangsmulkt](#)

[§ 32-6.Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud](#)

[§ 32-7.Tvangsfullbyrdelse](#)

[§ 32-8.Overtredelsesgebyr](#)

Målsetting

Hovedmål:

- Styrke samfunnsutvikling med gode visuelle og sikre funksjonelle bygg og anlegg.
- Sikre byggetiltak med god kvalitet som samsvarer med gitte tillatelser og bestemmelser.
- Fremme holdninger om kvalitet og lovlighet i byggesaker – hos ansvarlig søker, foretak og tiltakshavere.

Delmål:

- Ha saklig dialog med ansvarlig søker, foretak og tiltakshavere.
- Bidra til at aktører er kjent med og følger regelverket.
- Forebygge og redusere byggefeil.
- Redusere omfanget av ulovlige tiltak og ulovlig bruk av bygninger.
- Kvittere ut bekymringsmeldinger – helst innen 4 uker.
- Vurdere ulovlighetspåstander etter alvorlighetsgrad – helst innen 4 uker.

Strategier:

- Benytte en veilednings- og myndighetsorientert tilnærming som fremmer visuelt gode og funksjonelt sikre tiltak.
- Utarbeide årsrapport for den samlede tilsyns- og ulovlighetsoppfølgingen.

Avslutning

Tilsyns- og ulovlighetsstrategien etableres for 2 år om gangen og vurderes årlig.

Et velfungerende system for tilsyns- og ulovlighetsoppfølging er holdningskapende og motvirker sannsynligvis uheldig holdninger - som at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse» for tiltak etter plan- og bygningsloven.

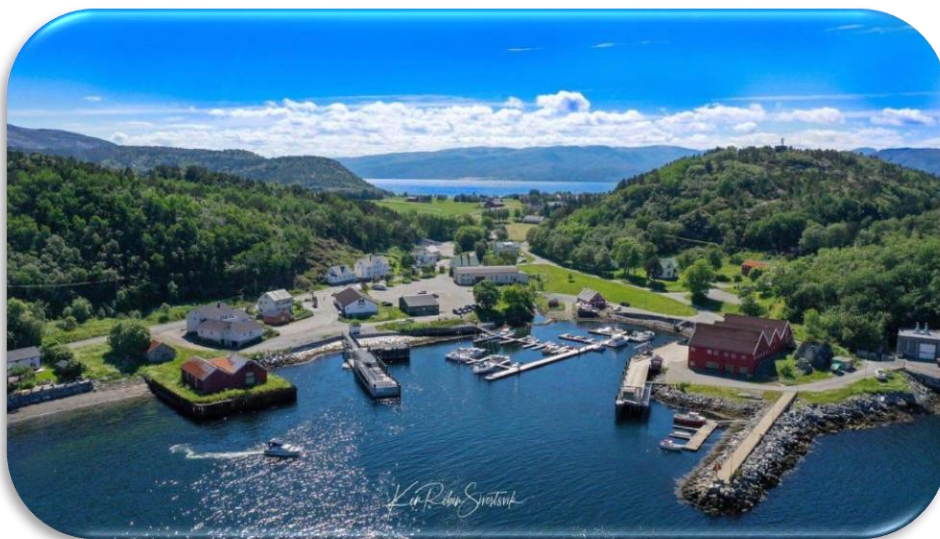


Foto: Hasselvika ved Ken Robin Sivertsvik

