



FROSTA
KOMMUNE

Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Frosta kommune, byggesak

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

Vedtatt av Planutvalget 27.08.2024, PS 42/2024



1. Overordnet målsetting

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven har som formål å sikre at byggetiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Videre skal loven sikre at det enkelte byggetiltak blir forsvarlig utført.

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvaret for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører i byggesaken. Byggesaksbehandlingen er dermed basert på tillit til aktørene. Saksbehandlingen skal legge til grunn de innkomne opplysningene i saken, kontrollere at saken er tilstrekkelig opplyst i henhold til forvaltningsloven § 17, samt påse at alle ansvarsområder er belagt med ansvarsretter, jf. pbl. § 21-4.

For å oppnå sentrale målsettinger om kvalitet i bygg og forsvarlig utførelse, er det derfor viktig å følge opp at aktørene er bevisst sitt ansvar og jobber systematisk med å kvalitetssikre arbeidet sitt, slik at de følger lovgitte krav og tillatelser. Kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging er nødvendig for å kunne avdekke og følge opp feil i byggetiltakene, ulovligheter i byggesaker og på eksisterende byggverk. Videre er det av vesentlig betydning at avvik tilknyttet byggesakene lukkes (tilsyn) og at ulovlige tiltak følges opp og rettes (ulovlighetsoppfølging), slik at byggesaksbehandlingen ikke mister sin funksjon.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging, slik loven legger opp til, vil kunne være nyttig for både byggenæringen og innbyggerne. På sikt vil dette kunne være arbeidsbesparende for alle parter, inkludert bygningsmyndigheten. Et velfungerende system for tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil også etter hvert virke holdningskapende, og motvirke oppfatninger om at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse» i byggesaker.

Overordnet målsetning for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i Frosta kommune sammenfattes etter dette slik:

- Bidra til å sikre god kvalitet på bygg og at tiltak gjennomføres i tråd med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser
- Bidra til å skape holdninger for god byggeskikk og god kvalitet i bygg
- Styrke respekten for regelverket og overholdelsen av dette i byggesaker

2. Lovgrunnlag

I henhold til plan- og bygningslovens § 25-1 andre ledd skal kommunen føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Av byggesaksforskriften (SAK10) § 15-1 fremgår det at kommunen skal utarbeide en strategi for tilsyn. Den skal inneholde målsetting, organisering, utvelgelser og prioriteringer, samt rapporteringsrutiner.



Videre skal kommunen etter plan- og bygningslovens § 32-1 forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. I det følgende redegjøres kort for lovgrunnlaget for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Kommunen har plikt til å føre tilsyn med at tiltak gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser, samt at ansvarlige foretak er kvalifisert. Tilsynsplikten følger av plan- og bygningsloven § 25-1 og er nærmere presisert i § 25-2. Kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd.

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen selv i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggeperioden og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Kommunen kan foreta forebyggende undersøkelser og undersøkelser på grunn av feil eller mangler. Kommunen kan føre ulike former for tilsyn, herunder dokumenttilsyn, byggeplasstilsyn og intervjuetilsyn.

Kommunen kan føre tilsyn med alle tiltak som faller inn under tiltaksbegrepet i plan- og bygningslovens § 20-1. Tema og tilsynsform velges ut fra det som vurderes som hensiktsmessig i byggesaken.

Ulovlighetsoppfølging

Dersom ulovligheter avdekkes, enten ved tilsyn, innmelding eller eget initiativ, skal overtredelsen følges opp, jfr. plan- og bygningslovens § 32-1. Målet med å følge opp overtredelsen er å tilbakeføre det ulovlig oppførte tiltaket. Dette kalles i loven for retting, og henviser til at tiltaket må enten omsøkes eller rives/fjernes/endres etc. slik at situasjonen blir i henhold til gjeldende bestemmelser og gitte tillatelser.

Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Plan og bygningsloven med forskrifter er omfattende, og sammen med bestemmelser i kommuneplaner og reguleringsplaner er omfanget av regler som skal håndheves stort. Innenfor de gitte rammer og ressurser er det ikke mulig å forfølge alle overtredelser som meldes inn. Hovedregelen om at overtredelser skal følges opp har en bestemmelse i andre ledd om at dersom overtredelsen er av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge den. Dette er en beslutning som ikke kan påklages. Det er viktig å understreke at unnlatt oppfølging ikke fører til at tiltaket blir lovlig, det vil fortsatt hefte en ulovlighet ved eiendommen.

Grensesnitt

Som hovedregel vil ulovlighetsoppfølging være adskilt fra tilsyn, men tilsyn og ulovlighetsoppfølging kan være overlappende. Tilsynets funksjon er i hovedsak preventivt og utføres som stikkprøver. Ulovlighetsoppfølging er en reparerende funksjon, men målet er også at det skal ha en preventiv effekt for tilsvarende tiltak.



Ved ulovlighetsoppfølging må det imidlertid foreligge en overtredelse eller en mistanke om overtredelse. Det er ikke anledning til å drive ulovlighetsoppfølgingen som en oppsøkende virksomhet uten forutgående mistanke om overtredelse.

3. Virkemidler og reaksjoner

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om hvilke virkemidler og reaksjoner som kan benyttes for å forfølge overtredelsene. Virkemidlene og reaksjonene skal bidra til at avviket eller ulovligheten rettes slik at situasjonen blir i tråd med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser. Før virkemidlene eller reaksjonene vedtas skal den ansvarlige varsles. Nedenfor gis det en kort oversikt over virkemidlene i plan- og bygningslovens kapitler 23, 31 og 32:

Frata ansvarsrett og advarsel om å frata ansvarsrett: ansvarsretten skal fratras ved alvorlige overtredelser, manglende dugelighet, pålitelighet og ved manglende kvalifikasjoner

Pålegg om retting og stans: kan omfatte retting, opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stans av arbeid

Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning: kan være aktuelt dersom en bygning er tatt i bruk uten nødvendig tillatelse, eller dersom arbeider er igangsatt uten tillatelse

Tvangsmulkt: skal sikre rettidig oppfyllelse av pålegg. Tvangsmulkt ilegges som et engangsbeløp, en løpende mulkt eller en kombinasjon av engangsbeløp og løpende mulkt

Overtredelsesgebyr: kan ilegges selv om det er gitt pålegg som er etterkommet. Det må påvises skyld i form av forsett eller uaktsomhet

Forelegg: manglende etterlevelse av pålegg kan følges opp med forelegg. Den ansvarlige kan bringe forholdet inn for domstolene dersom forelegget ønskes overprøvd

Dersom en eventuell overtredelse er vesentlig og den ansvarlige har handlet forsettlig eller grovt uaktsomt, skal forholdet anmeldes til politiet.

4. Tilsyn

Målsetting

Kommunens overordnede mål med tilsyn er å påse at tiltak oppføres med god kvalitet, samt å forebygge og redusere byggefeil. Tilsyn har videre som mål å bidra til at aktørene er kjent med og følger regelverket, og at de gjennomfører sine oppgaver i henhold til ansvarsretten.

Frosta kommune fokuserer i hovedsak på tilsyn i pågående byggesaker, som oftest i form av dokumenttilsyn. Tilsyn føres da parallelt med byggesaksbehandlingen, og det er viktig at tilsynet åpnes tidlig i byggesaksprosessen.



Kommunen har som mål å føre tilsyn tilsvarende minst 10 % av antall byggesaker årlig. Antall utførte tilsyn beregnes ut ifra antall tema det føres tilsyn med. Kommunen har også som mål å øke kompetanse og ressursbruk på tilsyn i den kommende toårsperioden.

Prioriteringer

1. prioritet

- saker med fare for helse, miljø og sikkerhet
- Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) sine prioriterte tilsynsområder:
- At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfare, jf. byggesaksforskriften (SAK10) §§ 15-3 og 5-4.
- At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. byggesaksforskriften (SAK10) §§ 15-3, 2-1 og 2-2.

2. prioritet

Utover de lovpålagte områdene skal kommunen prioritere tilsyn med at

- Ansvarlige foretak som erklærer ansvarsrett i byggesaken innehar tilstrekkelige kvalifikasjoner
- Dokumentasjon av branntekniske krav er ivaretatt (f.eks. dokumentasjon av krav til rømning, tilgang på slokkevann og slokkevannskapasitet)
- Større næringsbygg med tilhørende utearealer blir oppført i samsvar med arealplan og gitte tillatelser

Listen er ikke uttømmende.

Overnevnte punkt 1 er prioriterte tilsynsområder i 2024 og 2025, jf. SAK10 § 15-3. Ved utløpet av denne 2-årsperioden skal kommunen sende en oversikt med vurdering av tilsyn etter denne bestemmelsen til departementet.

5. Ulovlighetsoppfølging

Målsetting

Kommunen er pålagt å følge opp ulovligheter som avdekkes, jf. kapittel 32 i plan- og bygningsloven. Det følger imidlertid av lovens § 32-1 at kommunen kan avstå fra å forfølge overtredelser av mindre betydning.



Prioriteringer

1. prioritet

- Forhold som medfører fare for helse, miljø og sikkerhet
- Forhold som omhandler sikkerhet mot kvikkleireskred
- Opprettelse av boenheter uten nødvendig tillatelse, inkludert fritidsboliger
- Ulovlige tiltak i friområder, LNFR-områder, strandsone og langs andre vassdrag

2. prioritet

- Ulovlige tiltak på verneverdige/bevaringsverdige bygg
- Virksomhet/drift i strid med arealformål

Unnlatt oppfølging

At kommunen unnlater oppfølging av ulovlige søknadspliktige tiltak etter kapittel 32 i plan- og bygningsloven, innebærer ikke at utførte tiltak er lovlige. Det er den som eier eiendommen som har ansvaret for at alle tiltak på eiendommen er søkt om og at det er gitt tillatelse og ferdigattest.

Tiltak der Frosta kommune vil vurdere om det kan unnlates oppfølging:

- Mindre tiltak som ikke påvirker allmenn sikkerhet, miljø eller helse negativt
- Brudd som anses å være mindre alvorlige og ellers ivaretas av privatrettslig lovverk
- Frittliggende byggverk og mindre tilbygg som etter byggesaksforskriften er unntatt søknadsplikt, men som er avhengig av dispensasjon (eksempelvis mindre overskridelse av grad av utnytting, byggegrense mot vei der frisiktsoner m.m. er ivaretatt)

Listen er ikke uttømmende.

Det understrekes at dette er saker hvor det kan vurderes å unnlate oppfølging. Vurderingen må gjøres konkret i hver enkelt sak.

6. Organisering av tilsynet og samarbeid med andre

Tilsynet skal gjennomføres av byggesakskontoret. Det vil også være nødvendig å samarbeide med andre enheter i kommunen. Samarbeid med andre aktuelle myndigheter er vesentlig for å avdekke avvik, aktører med manglende kompetanse, ulovligheter med mer. Byggesak vil samarbeide internt med øvrige faggrupper i Frosta kommune, samt Innherred brann og redning og andre offentlige myndigheter.

Tilsynet skal gjennomføres både som dokumenttilsyn og som stedlig tilsyn, avhengig av hva som er formålet med tilsynet.



Tilsynet kan organiseres som et milepæltilsyn, slik at det ved mottatt byggesøknad varsles om at det skal gjennomføres tilsyn når prosjektet har nådd et bestemt mål, for eksempel midlertidig brukstillatelse. Det kan være hensiktsmessig ved blant annet større byggeprosjekter.

Utvelgelse av tilsyn tas fortløpende i forbindelse med at det gis byggetillatelse innenfor de prioriterte områder.

7. Finansiering

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er finansiert gjennom byggesaksgebyrene som følger av kommunes gebyrregulativ etter selvkostforskriften. I all hovedsak er det ordinær saksbehandling som dekker finansieringen. Sanksjonsmulighetene tvangsmulkt og overtredelsesgebyr dekker i liten grad ressursbruken.

8. Ressurser

Byggesak har ansvar for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker.

I 2022 innførte Frosta kommune et nytt elektronisk saksbehandlingssystem for byggesaker, eByggesak. Byggesaker følges opp i systemet, og det er mulig å skille ut alle tilsynssaker og ulovlighetssaker som egne saksflyter. Kommunen vil bruke noe ressurser på å lage flyter og maler, slik at tilsyn og ulovlighetsoppfølging blir satt i system, noe som forhåpentligvis vil effektivisere saksgangen.

9. Rapport og revidering

For DiBKs prioriterte tilsynsområder skal det ved utløpet av 2-årsperioden sendes en oversikt med vurdering av tilsyn til departementet, jf. SAK10 § 15-3.

Tilsynsrapporter skal utarbeides etter hvert tilsyn i tråd med byggesaksforskriften § 15-2, og arkiveres i den enkelte tilsynssak.

Det skal utarbeides årlig rapport over sektorens aktivitet ved utgangen av hvert år.

Antallet innkomne og avsluttede ulovlighetssaker skal rapporteres, samt antallet åpne og avsluttede tilsyn.

Strategien skal revideres hvert andre år.

