



Nordre Follo
kommune

Strategi for tilsyn og
ulovlighetsoppfølging
2022–2023

I henhold til plan- og bygningsloven

Del 1 – Nær og nyskapende

1. Innledning

Nordre Follo kommune prioriterer tilsyn i byggesaker og oppfølging av ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Dette arbeidet er en grunnleggende faktor for bygningsmyndighetens etterlevelse av kommunens visjon som gir mulighet for utvikling av sterke fagmiljøer og nye måter å jobbe på. Visjonen gir uttrykk for retningen kommunen ønsker å gå og inspirerer til endring, innovasjon og samskaping. Kommunen samarbeider om å løse oppgaver og opptre på en måte som fremmer kommunens omdømme og tillit, med verdiene ansvar, omsorg og respekt i fokus.

Gjennom kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging oppnås en innovativ og ettertraktet kontaktarena for formidling og bærekraftig kunnskapsdeling, hvor innbyggere, foretak og medarbeidere opplever å bli sett og hørt.

Kommunen som plan- og bygningsmyndighet skal følge opp lovens formål om bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner¹. Gjennom plan- og bygningsloven plikter kommunen både å føre tilsyn i byggesakene og følge opp ulovligheter.

Tilsyn forklares som en undersøkelse innenfor offentlig forvaltning, som ser etter at lov- og regelverk blir overholdt, mens ulovligheter i denne sammenheng vil si brudd på bestemmelser i og i medhold av plan- og bygningsloven, arealplaner og enkeltvedtak, samt brudd på bestemmelser i Byggteknisk forskrift (TEK17) og Byggesaksforskriften (SAK10).

I arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging er det svært viktig å ha et retningsgivende styringsdokument som også vektlegger kommunens grunnleggende verdier om bærekraftig utvikling, og som hjemler arbeidet i kommunens satsingsområder og FNs bærekraftsmål.

2. Målsetting

Nordre Follo kommunes målsetting med å prioritere tilsyn og ulovlighetsoppfølging er å sikre en bærekraftig utvikling.

Kommunens engasjement innenfor tilsyn og ulovlighetsoppfølging fremmer ansvar, tillit og respekt, med fokus på kommunens satsingsområder som «trygg oppvekst», «aktiv hele livet» og «byvekst med grønne kvaliteter».

Kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging er nødvendig for å kunne avdekke og følge opp feil i byggetiltakene og ulovligheter i byggesaker og på eksisterende byggverk. Det er av vesentlig betydning at avvik tilknyttet byggesakene lukkes (tilsyn) og at ulovlige tiltak følges opp og rettes (ulovlighetsoppfølging), slik at kommunens byggesaksbehandling ikke mister sin funksjon.

Kommunes mål med tilsyn i perioden 2022–2023:

- tilsynet skal påse at bygg og anlegg oppføres med god kvalitet
- tilsynet skal etterstrebe dialog med bransjen, med fokus på god formidling og bærekraftig kunnskapsdeling
- tilsynet skal bidra til å skape holdninger for god byggeskikk
- tilsynet skal påse at aktørene i byggetiltaket har riktig kompetanse, og gjennomfører sine oppgaver i henhold til den erklærte ansvarsretten

¹ Plan- og bygningsloven § 1-4, jf. § 1-1

- tilsynet skal ha en forebyggende virkning på byggefeil, som igjen vil redusere de samfunnsmessige kostnadene som følger av byggefeil
- tilsynet skal jobbe for å oppnå økt seriøsitet og tillit i bransjen og hos innbyggere
- tilsynet skal bidra til å avklare utfordringer i kommune- og reguleringsplaner
- tilsynet skal bidra med kunnskapsdeling og kompetanseheving internt og eksternt
- tilsynet skal samarbeide med andre myndigheter for å sikre et anstendig arbeidsliv og på denne måten bidra til å motvirke sosial dumping

Kommunens mål med ulovlighetsoppfølging i perioden 2022–2023:

- den juridiske kompetansen innen ulovlighetsoppfølging skal bygges opp
- registrerte saker skal systemiseres og ulovlighetsoppfølging skal igangsettes etter denne strategiens prioriteringer
- bidra til å gjøre strandsonen mer tilgjengelig for allmenheten
- bidra til å sikre naturverdier og grøntområder i kommunen
- bidra til bedre boforhold ved å følge opp ulovlige boenheter og bruksendringer som kan medføre fare for liv, helse og sikkerhet

3. Hvordan skal kommunen oppnå sin målsetting?

Nordre Follo kommune skal oppnå sin målsetting ved å fastsette riktige prioriteringsområder for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Kommunens satsingsområder og FNs bærekraftsmål danner grunnlaget for prioriteringsområdene i arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. De relevante bærekraftsmålene er nr. 3 om god helse, nr. 11 om bærekraftige byer og samfunn, nr. 14 om liv under vann og nr. 15 om liv på land.

Riktige prioriteringsområder vil være de områdene hvor tilsyn og ulovlighetsoppfølging kan oppnå størst samfunnsmessig gevinst med de ressursene kommunen har tilgjengelig. Samtidig må tilsyn og ulovlighetsoppfølging gjennomføres i et slikt omfang at ulovligheter, utfordringer rundt kritiske fagområder og hovedårsaker til gjentakende svikt innenfor ansvarsområder i byggetiltak avdekkes. Ved å avdekke dette med beviselig fakta kan tilsynet nedfelle erfaringer innenfor de prioriterte tilsynsområdene, og deretter rapportere til kommunens politikere, planmyndighet og byggesaksavdeling, Direktoratet for byggkvalitet, lovgiver, og bransjeorganisasjoner med flere. På den måten vil kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging sørge for solid kompetansedeling og en klar bærekraftig utvikling.

4. Prioritering

Tilsynets prioriteringsområder for perioden 2022–2023:

- at etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlig
- at krav til dokumentasjon av sikkerhet mot naturfarer er oppfylt
- at krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket
- at krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt
- at krav til overvannshåndtering, og hensyn til vassdrag er oppfylt
- at krav til universell utforming og tilgjengelighet er oppfylt
- at branntekniske krav er oppfylt
- at krav til konstruksjonssikkerhet er oppfylt (for spesielle tiltak)
- at grunn- og terrengarbeider prosjekteres og utføres i henhold til gjeldende regelverk
- at rollen som ansvarlig søker (SØK) er forskriftsmessig ivaretatt
- at krav til selvbyggeransvar er ivaretatt

Oppfølging av ulovligheter i prioritert rekkefølge for perioden 2022–2023:

1. *prioritet*

- forhold som medfører fare for helse, miljø og sikkerhet
- ulovlige tiltak i friområder, LNF, marka, strandsone og langs vassdrag

2. *prioritet*

- ulovligheter i hensynssoner
- oppføring av tiltak over eiendomsgrenser mot grøntområder eller kommunal veigrunn
- ulovlige tiltak på verneverdige/bevaringsverdige bygg og anlegg
- virksomhet/drift i strid med reguleringsformål

3. *prioritet*

- ulovlig oppførte terrasser, boder, levegger og lignende mindre tiltak
- ulovlige bruksenheter der tillatelse mangler, men som ikke medfører fare for helse, miljø og sikkerhet
- bruk av bygg og anlegg uten at det foreligger ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse

Del 2 – Rettslig grunnlag og organisering

1. Innledning

Kommunen står fritt til å velge hvordan tilsynsaktiviteten organiseres, hva som er målet for kommunen og fremgangsmåten for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Kommunen er pålagt å ha en strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging som en overordnet plan for tilsynsvirksomheten². Innholdet i strategien er fastsatt i byggesaksforskriften (SAK10)³. Strategien skal gi oversikt over reglene for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging følger av plan- og bygningsloven kap. 25 (tilsyn) og kap. 32 (ulovlighetsoppfølging).

Tilsyn

Tilsyn er avgrenset til konkrete byggetiltak, både omsøkte og ikke omsøkte tiltak. Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker⁴ og skal føre tilsyn i slikt omfang at det kan avdekkes regelbrudd⁵. Kommunen har likevel ikke plikt til å undersøke alle byggesaker, og kommunens tilsynsplikt gir heller ikke grunnlag for erstatningskrav dersom kommunen ikke oppdager svikt eller ulovligheter ved tilsyn. Hovedansvaret ligger hos tiltakshaver.

Tilsyn er en undersøkelse som skal trekke konklusjoner på grunnlag av fakta, og tilsynet må derfor etterstrebe å få frem all relevant fakta i saken og velge riktig fremgangsmåte for å konkludere riktig. Tilsynet konkluderer i en tilsynsrapport. En tilsynsrapport er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages.

Ulovlighetsoppfølging

² Byggesaksforskriften (SAK10) § 15-1, plan- og bygningsloven §§ 25-1 andre ledd og 32-1 første ledd

³ SAK10 kapittel 15. § 15-1, pbl § 25-2 tredje ledd og supplerer pbl § 25-1 og 25-2 første og andre ledd

⁴ Plan- og bygningsloven § 25-1 første ledd

⁵ Plan- og bygningsloven § 25-1 andre ledd

Kommunen har plikt til å forfølge ulovligheter⁶. Oppfølgingsplikten gjelder alle former for ulovligheter etter plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven med forskrifter er omfattende, og sammen med bestemmelser i kommuneplan 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.

Kommunen har derfor mulighet til å «avstå fra å forfølge ulovligheten» ved overtredelser av «mindre betydning»⁷. Dette kan for eksempel være i de tilfellene der konsekvensene av ulovligheten er små. Avståelsen betyr ikke at forholdet blir lovlig. Beslutning om å ikke følge opp en ulovlighet er ikke et enkeltvedtak⁸ og kan derfor ikke påklages. Det finnes ingen foreldelsesfrist for ulovligheter, slik at ulovligheter i praksis kan følges opp flere år etter at de er oppstått. Går det imidlertid lang tid etter at kommunen ble kjent med forholdet, kan urimelighet med å gi pålegg veies opp mot menneskerettsloven, men det skal mye til at denne slår inn. Så lenge kommunen har et system og en prioritering for hvilke ulovligheter som skal følges opp når, kan det i realiteten gå betydelig tid.

Plan- og bygningsloven kapittel 32 gir kommunen de nødvendige virkemidlene for å få foretak og tiltakshavere til å innrette seg etter loven. Kommunen kan fatte vedtak om pålegg om retting⁹, pålegg om stans / opphør av bruk¹⁰, vedtak om tvangsmulkt¹¹, vedtak om overtredelsesgebyr¹² og vedtak om å ilegge forelegg.¹³

Samtlige vedtak må forhåndsvarsles¹⁴, og endelige vedtak kan påklages, med unntak av vedtak om forelegg¹⁵.

Dersom pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke blir etterkommet, kan kommunen som plan- og bygningsmyndighet få de nødvendige arbeidene utført på den som dommen eller forelegget er rettet mot sin regning¹⁶. I slike saker vil kommunens seriøsitetsmodell¹⁷ legges til grunn for innhenting av foretak og ekstern kompetanse.

3. Organisering, gjennomføring og ressurser

Under virksomhet Byggesak er det organisert en egen avdeling for Tilsyn og juss. I denne avdelingen er det avsatt ett årsverk til ulovlighetsoppfølging og fire årsverk til tilsyn i byggesaker, med virksomhetsleder som nærmeste overordnede.

Saksbehandlerne for tilsyn har fag- og kompetanseansvar for tilsynet, de utarbeider egne delmål og rutiner, de organiserer og gjennomfører tilsyn og de har ansvar for rapportering. Det etterstrebes tett samarbeid med ansvarlig jurist for ulovlighetsoppfølging.

⁶ Plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd

⁷ Plan- og bygningsloven § 32-1 andre ledd

⁸ Plan- og bygningsloven § 32-1 andre ledd

⁹ Plan- og bygningsloven § 32-3

¹⁰ Plan- og bygningsloven § 32-4

¹¹ Plan- og bygningsloven § 32-5

¹² Plan- og bygningsloven § 32-8

¹³ Plan- og bygningsloven § 32-6

¹⁴ Plan- og bygningsloven § 32-2

¹⁵ Plan- og bygningsloven § 32-6 andre ledd

¹⁶ Plan- og bygningsloven § 32-7

¹⁷ Nordre Follo kommunes seriøsitetsmodell, vedtatt 03.11.2021

Virksomhet Byggesak har fra 2022 én jurist som jobber 100 % med oppfølging av ulovligheter. Juristen jobber tett sammen med tilsynet og følger opp nødvendige sanksjoner mot foretak etter at tilsynet er avsluttet og tilsynsrapporten er skrevet. Virksomheten besitter også ytterligere solid juridisk kompetanse innen plan- og bygningsrett, og saksbehandler for ulovlighetsoppfølging er en del av det juridiske teamet på Byggesak.

Arbeidet med oppfølging av ulovligheter i kommunen har og vil i det videre basere seg på tips fra innbyggere og det som avdekkes under saksbehandling av byggesaker og ved tilsyn. Mulige ulovligheter opprettes som egne saker og blir vurdert for videre oppfølging i tråd med denne strategien.

Kommunen som bygningsmyndighet kan bare følge opp forhold etter plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk¹⁸. Tilsyn med, og oppfølging av overtredelser av andre lover og regler må følges opp av instanser som er gitt myndighet til det, for eksempel forurensningsmyndighet, brannvesenet, arbeidstilsynet eller vegmyndighetene. Bygningsmyndigheten har likevel et tett samarbeid med de øvrige myndighetene, først og fremst i form av varsling, men også ved felles befaringer og kompetanseutveksling.

Kommunen har ikke myndighet til å følge opp forhold av privatrettslig karakter. Forhold som for eksempel faller inn under naboloven må ordnes opp gjennom domstolsapparatet.

Tilsynet skal virke forebyggende og vil i hovedsak fokusere på nye byggetiltak. Byggetiltakene det føres tilsyn i velges ut fra henvendelser fra byggesaksbehandlere, tiltakenes kompleksitet og samfunnsmessig betydning. Tilsynene utføres i en blanding av dokumenttilsyn og stedlige tilsyn avhengig av tilsynsystema og tiltakstype. Tilsynet vil ha økt fokus på stedlige befaringer og besiktigelser som et ledd i en forebyggende praksis.

For å oppnå kommunens målsetting og samtidig ivareta kommunens verdier gjennom arbeidet er det svært viktig at saksbehandlere for tilsyn og ulovlighetsoppfølging har fokus på dialog og samspill med de involverte parter. Det er viktig å møte foretak og enkeltpersoner der de er, på deres arena, for å fremme trygghet og inspirere til endring. Et viktig element i dette arbeidet er også å vise stor faglig trygghet og samarbeid med andre myndigheter¹⁹. Med jevnlig befaringer og besiktigelser, og med god dialogbasert fremtreden vil kommunen bidra sterkt til økt trygghet og forutsigbarhet i byggebransjen, forebygge sosial dumping og sikre et anstendig arbeidsliv.

Tilsynene gjennomføres i samsvar med plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, vedtatt tilsynsstrategi og i tråd med kommunes rutiner for tilsyn i byggetiltak. Tilsynet etterstreber god kvalitet i tilsynsarbeidet med fokus på at tilsyn i byggetiltak skal ha effekt og ettervirkning i bransjen.

Rutiner for tilsyn og oppfølging av ulovlighets saker ligger i kommunens interne kvalitetssystem.

Delegering av myndighet

Plan- og bygningsloven kapittel 25. Tilsyn, er i sin helhet delegert virksomhet Byggesak. Plan- og bygningsloven kapittel 32 Ulovlighetsoppfølging, er i sin helhet delegert virksomhet Byggesak med unntak av § 32-9 som gjelder straff. Det er påtalemyndigheten som tar stilling til om et forhold skal straffeforfølges. Kommunens oppgave er eventuelt å anmelde ulovlige forhold.

Finansiering

¹⁸ Plan- og bygningsloven § 1-4

¹⁹ Plan- og bygningsloven § 1-4, § 21-5 andre ledd, og SAK10 § 6-2

Kommunens tilsynsaktivitet finansieres med selvkost via byggesaksgebyrene. Det anslås at rundt 20 % av gebyrene dekker tilsynsaktiviteten. Arbeidet med ulovlighetsoppfølging finansieres på selvkost gjennom det generelle grunngebyret for byggesøknadene. Gebyrer som ilegges i forbindelse med tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, tilfaller kommunen, og er ikke en del av selvkostregnskapet.

4. Rapportering

Ved utgangen av hvert år skal tilsynet utarbeide en rapport over tilsynsaktiviteten sett i forhold til kommunens strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Rapporteringen skal tilpasses KOSTRA. Prioriterte tilsynsområder etter SAK10 § 15-3 skal rapporteres til Direktoratet for byggkvalitet annet hvert år.

Status for arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging i kommunen blir kommentert i kommunens årsrapport. I forbindelse med rullering av strategi for neste periode skal det i tillegg utarbeides en rapport som viser hvordan den utgående strategien er fulgt og erfaringer med denne gjennom den aktuelle perioden. Rapporten legges frem for Utvalg for areal, klima og byggesak.