



Tilsynsstrategi - Hvaler kommune 2022-2024

1. Innledning

Lovgrunnlag

Plan- og bygningsloven har regler om tilsyn i kapittel 25. Der gis kommunen en plikt til å føre tilsyn i byggesaker, både generelt, og konkret der det foreligger klare ulovligheter, og der det allerede er gitt pålegg. Videre er det i byggesaksforskriften (SAK) kapittel 15 gitt nærmere regler for tilsynsvirksomheten. Her er det i §§ 15-1 og 15-2 gitt bestemmelser om plikten til å utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten. Videre er det i § 15-3 gitt bestemmelser om prioriterte tilsynsområder, hvor kommunen for 2022 er pålagt å prioritere tilsyn med hhv oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer samt at hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige.

Nåværende periode har startet 1. januar i 2022 og varer 2 år. Det foreslås derfor at denne strategien gjelder ut året 2023 og revideres administrativt når Direktoratet for byggekvalitet presenterer tilsynsområder som skal gjelde fra 1. januar 2024. Deretter følger strategien samme takt som tilsynsperioder i SAK 10.

Generelt om tilsynsstrategi

Tilsynsstrategien er et verktøy som skal sette en ramme for hvordan kommunen skal følge opp ulovligheter og føre tilsyn. Tilsynsstrategi er en overordnet plan som bør være politisk forankret. Tilsynsstrategien skal være et retningsgivende styringsdokument. Det må videre tas hensyn til tilgjengelige ressurser og handlingsplan. Det er viktig at kommunen fører tilsyn for å sikre god bygningskvalitet og at tilsynsmyndigheten har en strategi som legges til grunn for videre arbeid.

Tilsyn er å påse at bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven følges. Hvordan tilsynet skal gjennomføres vil måtte tilpasses hver enkel sak og vurderes utfra hva som er mest effektivt. Oftest vil nok det å legge vekt på "overvåking" være det mest ressurs sparende. Pbl inneholder ingen særskilte begrensninger for hvilke metoder som kan anvendes. Tilsyn kan være mange ulike metoder som anses nødvendige for å avdekke regelbrudd. Det kan f.eks. være besiktigelse, stikkprøver av enkelte valgte løsninger i prosjekteringen eller utførelsesfasen, tilsyn i prosjektets dokumenter (f.eks. prosjekteringsgrunnlag, sjekklister m.m.), intervju, gjennomgang av foretakenes kontrollsystemer (revisjonsmetodikk) sammen med inspeksjon på byggeplassen. Tilsyn kan skje enten uanmeldt eller ved at det varsles på forhånd. Kommunen står fritt ved valg av fremgangsmåte og metode. Uanmeldt tilsyn skal imidlertid i hovedsak kun benyttes når kommunen er blitt gjort kjent med at det er fare for liv og helse. Hvilke metoder som skal benyttes avhenger selvsagt av hva siktemålet med tilsynet er og hva en ønsker å avdekke.

Tilsynet har et helt annet siktemål enn den gamle bygningskontrollen. Kontrollen er nå flyttet fra kommunen til foretak med ansvarsrett for denne oppgaven. Formålet med tilsynet er i første rekke å påse at de ansvarlige foretakene i byggeprosessen følger reglene fremfor å kontrollere at tiltaket oppfyller regelverket i pbl. Fokus på styringssystemer, rutiner og stikkprøver er på sikt langt ansett for å være mer effektivt og forebyggende enn fokus på detaljer i enkeltsaker. Det presiseres at de som utfører tilsyn skal gjøre dette på en høflig og saklig måte for å redusere belastningen det kan være å møte et offentlig organ i slike saker.

Tilsyn er en undersøkelse innenfor offentlig forvaltning som ser etter at lov- og regelverk blir overholdt. For tilsyn i byggetiltak er det plan- og bygningsloven (pbl) med tilhørende forskrifter som gjelder. Tilsyn er avgrenset til konkrete byggetiltak, både omsøkte og ikke omsøkte tiltak. Vi forholder oss til det som skjer i det aktuelle byggetiltaket. Tilsyn er en undersøkelse som skal trekke konklusjoner på grunnlag av fakta, og vi må derfor etterstrebe å få frem alle relevant fakta i saken og velge riktig fremgangsmåte for tilsynet for å konkludere riktig.

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker og vi skal føre tilsyn i slikt omfang at vi kan avdekke regelbrudd. 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.

Kommunen står fritt til å velge hvordan tilsynsaktiviteten organiseres, hva som er målet for kommunen og fremgangsmåte for tilsynet, men vi er pålagt å ha et retningsgivende styringsdokument (tilsynsstrategi) som en overordnet plan for tilsynsvirksomheten. Innholdet i denne er fastsatt i byggesaksforskriften (SAK10).

En grunnleggende strategi vil være å sørge for at det ikke vil foregå tilfeldig oppfølging og behandling av enkeltsaker idet tilsyn berører både enkeltpersoner og foretak.

Det er viktig å videreutvikle eksisterende tilsynsstrategi for Hvaler kommune, som forankres politisk. Strategien skal oppfylle anbefalinger og krav som er gitt fra lovgivers side.

2. Målsetting - overordnede mål

Hvaler kommunes hovedmål med tilsyn i byggetiltak er å oppnå sikre byggetiltak, bedre byggetiltak og god dialog med bransjen. Tilsynet vil ha en forebyggende effekt og sikre etterlevelse av regelverket. I den sammenheng vil vi:

- prioritere tilsyn med tiltak for å unngå fare for liv og helse, skade på miljø og sjenanse for omgivelser
- påse at det er god kvalitet på byggesøknader
- påse at tiltak oppføres med god kvalitet – også estetisk
- påse at aktørene i byggetiltaket har riktig kompetanse, og gjennomfører sine oppgaver i henhold til den erklærte ansvarsretten
- påse at tiltakshavere og ansvarlige foretak har fokus på å kjenne til og følge regelverket
- ha en forebyggende virkning på byggefeil, som igjen vil redusere de samfunnsmessige kostnadene som følger av byggefeil
- oppnå økt seriøsitet og tillit i bransjen og hos befolkningen, hindre sosial dumping og sikre et anstendig arbeidsliv. Tilsynene skal bidra til å avdekke ukvalifiserte aktører i byggebransjen og bidra til at disse tilegner seg nødvendig kompetanse eller avslutter sin virksomhet

- sørge for at byggebransjen sammen med kommunen er med på å oppnå våre felles klimamål blant annet ved større grad av gjenbruk av materialer og ved bruk av mer bærekraftige materialer.

Tilsynene gjennomføres i samsvar med pbl med tilhørende forskrifter, vedtatt tilsynsstrategi og i tråd med kommunes rutiner for tilsyn i byggetiltak. Vi jobber for å få en god kvalitet i vårt tilsynsarbeid med fokus på at tilsyn i byggetiltak skal ha effekt og ettervirkning i bransjen.

Lokalt er målsetting for Hvaler kommune følgende:

- Å prioritere tilsyn med at etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og godkjent.
- Å sikre allmennhetens muligheter for ferdsel og friluftsliv i områdene langs sjøen.
- Å videreføre fokuset på ulovligheter i 100-metersbeltet og ulovligheter i strandsonen.
- Å styrke respekten for regelverket og troverdighet rundt kommunens behandling av byggesaker, herunder styrke publikums følelse av likebehandling.
- Å samtidig å kunne avslutte og lukke et visst antall påbegynte saker. Å jobbe for å bringe ulovligheter til opphør.

3. Organisering – enhet for areal og byggesak

Tilsynet er organisert under enhet for areal og byggesak med enhetsleder som nærmeste overordnede. Vi har per nå 9 årsverk (hvorav 4 for tiden er ubesatt og liknende) som skal jobbe med byggesaksbehandling i Hvaler kommune, inkludert fagleder byggesak, og disse har varierende fag- og kompetansebakgrunn. Hver enkelt saksbehandler er tilsynsleder gjennom at han eller hun har ansvar for gjennomføring av tilsyn og rapportering i sine saker. Ved full bemanning kan det være hensiktsmessig at tilsyn gjennomføres i all hovedsak av to tilsynsførere, som begge har tømmerfaglig bakgrunn, erfaring og kompetanse, i tillegg til ingeniør- og statsvitenskapelig utdanning. Dette vil bli nærmere vurdert i det kommende.

Tilsyn er i sin helhet delegert til byggesaksavdelingen.

Finansiering / økonomi: Kommunens tilsynsaktivitet finansieres med selvkost via byggesaksgebyrene. Det er vanskelig av anslå hvor mange prosent av gebyrene som dekker tilsynsaktiviteten.

4. Ressursbehov og kompetansebygging

Hvor mye ressurser eller hvor mange årsverk som skal avsettes til tilsyn for perioden 2022-2024 er foreløpig noe uavklart. Enhet for areal og byggesak har per nå 9 faste stillingshjemler på byggesak. Virksomheten er under oppbygging på bakgrunn av en lengre periode hvor flere av disse stillingshjemlene har vært vakante. Det er en del etterslep av byggesaker og disse er i den første perioden av 2022 blitt prioritert foran tilsyn.

Tilsyn er et eget fagområde som kan være krevende og det er viktig å ha relevant kompetanse. Tilsynsleder skal utføre tilsyn i henhold til kommunens retningslinjer samt gjeldende regelverk. Tilsynsleder må gis adgang til nødvendig kursing og oppdatering på sitt fagfelt for at dette skal fungere optimalt og i tråd med gjeldende retningslinjer.

Noe kompetansebygging vil det være behov for da flere av saksbehandlerne på fagområde byggesak i Hvaler kommune er noe uerfarne på fagområde tilsyn.

Kompetanse på tilsyn må utvikles gjennom praktisering av tilsyn, kurs og intern opplæring. Myndighetene legger nå opp til mer tilsyn i kommunene og det kan bli behov for å øke bemanningen på tilsyn fremover.

Byggesak i Hvaler kommune ser også på muligheten for å delta aktivt i erfaringsutveksling med andre kommuner og vurderer å delta på felles nettverksmøter innen tilsyn med Fredrikstad, Sarpsborg, Moss og Halden kommuner.

På byggesak i Hvaler kommune har vi solid juridisk kompetanse innen plan- og bygningsrett. Enheten har også bygningskyndig kompetanse i form av byggingeniør med tømrerfaglig bakgrunn. Vi har nå også knyttet til oss ytterligere relevant kompetanse. Det ligger slik til rette for å utvikle et ressurssterkt tilsyn i Hvaler kommune.

Det mest hensiktsmessige på bakgrunn av dagens ressursituasjon kan likevel være at hver enkelt saksbehandler gjennomfører stikkprøvetilsyn ut i fra sin saksportefølge, basert på sin egen grunnleggende kompetanse.

Oppgaven med tilsynsvirksomhet – og ulovlighetsoppfølging er tidkrevende og tidsbruken må nøye overveies mot ressursbehovet i ordinær byggesaksbehandling.

Tilsynet bør utgjøre ca 20 % av gebyrgrunlaget. Man bør i den sammenheng vurdere om inntil 10 % av stillingsressursen til hver byggesaksbehandler kan benyttet til tilsynsoppgaver når alle stillingshjemler er fylt opp. Omfanget på tilsynet kan tenkes å være 5 % av alle nye, innkomne byggesaker i året.

Man kan selvfølgelig vurdere om det er hensiktsmessig å binde opp konkrete ressurser til rent tilsynsarbeid. I så fall må man velge tilsynsområder som samsvarer med faglig kompetanse og erfaring. Målsettingen vil bli forsøkt nådd med de ressurser avdelingen til enhver tid har tilgjengelig.

Det er uklart om ulovlighetsoppfølgingen kan finansieres på samme måte som tilsyn. Inntekter fra tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer tilfaller uansett kommunen, og kan med fordel dirigeres til ulovlighetsoppfølgingen.

Ulovlighetsoppfølgingen kan imidlertid ikke gebyrfinansieres direkte i saksbehandlingen. Arbeid med veiledning og klagebehandling faktureres heller ikke, men forutsettes dekket av det generelle byggesaksgebyret.

5. Prioriteringer

Vi erfarer i Hvaler kommune at vi bruker mye tid på å svare opp henvendelser om å prioritere saker. Ressursene vi har tilgjengelig er ikke tilstrekkelig for å følge opp alle tips og henvendelser på en fullgod måte. Vi vil i 2022 og 2023 derfor prioritere etter en konkret tilsynsstrategi hvor vi samtidig får aksept for å ilegge flere overtredelsesgebyr, som straffereaksjoner mot overtramp av pbl, og håper at dette på sikt vil virke preventivt.

Vi vil i hovedsak følge DiBKs anbefalte tematilsyn for 2022 og 2023, men vi vil også prioritere egne tilsynsområder:

1. Vi vil avverge akutt fare for liv og helse.
2. Vi vil stanse / følge opp / bringe til opphør boenheter som er etablert uten tillatelse fra kommunen.

3. Ulovligheter i 100-metersbeltet langs sjøen og vassdrag. Stanse / følge opp / bringe til opphør ulovligheter i kystsonen.

4. Ulovligheter i LNF-områder, offentlige friområder mm.

5. Ulovligheter knyttet til kulturminner og kulturmiljøer.

Det kan være nødvendig å sette opp en slik prioriteringsrekkefølge over hvilke saker kommunen skal prioritere i sin ulovlighetsoppfølging.

Som et overordnet prinsipp bør likevel saker der allmenne hensyn gjør seg gjeldende, prioriteres høyest. For å rette mest mulig ressurser mot de prioriterte sakene kan egne geografiske områder bli kommunens hovedsatsningsområder for ulovlighetsoppfølgingen.

- Eksempelvis kan dette være aktuelt ved oppfølging av ulovligheter i 100-metersbeltet, eller ifm ulovlige boenheter i mer tettbygde boligområder.
- Det kan videre være aktuelt å utarbeide en egen strategi for oppfølging av ulovlige boenheter ved rullering /revidering av dette dokument.
- Når det søkes om tillatelse om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, bør vi ved mottatt sluttdokumentasjon også prioritere å ta flere tilsyn på byggeplass før MB eller FA gis.
- Tilsyn bør videreføres med at kvalifikasjonskravene er oppfylt for foretak som erklærer ansvar og *ikke* har sentral godkjenning.
- Tilsyn med selvbyggere som erklærer ansvar bør fortsatt også være en prioritert oppgave.

Adgangen til å avstå fra å forfølge ulovligheter av mindre betydning, jf. pbl § 32-1 vil også bli benyttet. Momenter i vurderingen av om en overtredelse er av mindre betydning, vil være overtredelsens art og omfang, om avvikets betydning for de interesser som plan- og bygningslovgivningen skal sikre og om overtredelsen kan medføre fare eller ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser.

6. Metoder og gjennomføring

Det kan føres tilsyn med alle deler av byggesaken når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. pbl § 25-2. Det er ikke noe krav om at det må foreligge mistanke om ulovlige forhold eller andre grunner for å kunne føre tilsyn.

De fleste tilsyn føres som stikkprøver hvor både tiltak og foretak velges ut tilfeldig. Noen tilsyn blir imidlertid igangsatt som følge av feil/mangler i byggesøknaden eller pga. tips vedr. mulige ulovlige forhold, feil og mangler. Det kan være brev, e-poster eller (anonyme) telefoner. For hver henvendelse tas sikte på å opprette en sak i kommunens saksbehandlingssystem slik at forholdet og eiendommen gjøres søkbart og tilgjengelig. Offenhetsloven vurderes alltid slik at dokumenter nødvendige å unnta fra offentlighet unntas permanent eller midlertidig.

Det kan etter gjennomgang av tilsynssaken vise seg at forholdet er en ulovlighet og den vil da bli fulgt opp iht. gjeldende regelverk jf. pbl § 32-1.

Det er også aktuelt å føre nye tilsyn med foretak hvor det tidligere har blitt avdekket feil/mangler, og særlig i tilfeller hvor det er gitt advarsel eller ansvarsrett har blitt fratatt.

Tilsyn utføres vanligvis som:

1. Dokumenttilsyn
2. Foretakstilsyn – intervju
3. Stedlig tilsyn – både varslet og uvarslet
4. Kombinasjon av disse

Tilsynsvirksomheten til Hvaler kommune bør ha fokus på å være synlig og forutsigbar. De ansvarlige foretakene bør få tilstrekkelig tid og mulighet til å framskaffe de nødvendige dokumenter i en byggesak og slik sett få tid til å forberede seg til tilsynet.

I noen tilfeller kan det likevel være hensiktsmessig med uanmeldt tilsyn, gjerne i forbindelse med oppfølging av en pågående byggesak. Spesielt der vi har mottatt varsel om at tiltaket medfører brudd på miljø, - helse, - og personsikkerhet.

Hvilken type tilsyn kommunen velger å gjennomføre vil være varierende avhengig av de forskjellige type byggesaker. Hvaler kommune kan med fordel prioritere tilsyn som innebærer en kombinasjon av tilsynsformene nevnt over.

Det bør ideelt sett utnevnes en tilsynsansvarlig som har fagansvar for tilsynet og for gjennomføring av tilsyn. En slik organisering innebærer at den har ansvar for blant annet følgende oppgaver:

- Utarbeidelse og forbedring av rutiner, maler og andre hjelpemidler
- Prioritering av arbeidsoppgaver i samsvar med overordnede målsettinger
- Oppdatere og vedlikeholde kompetansen i virksomheten innenfor fagområdet
- Rapportere til Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)
- Føre oversikt over gjennomførte og pågående tilsyn
- Rapportering til fagleder for byggesak og enhetsleder areal og byggesak
- Føre register over anmerkninger på ansvarlige foretak
- Utarbeiding, oppfølging og evaluering av årlig tilsynsplan og årsrapport
- Informasjonsarbeid overfor saksbehandlere, bygg- og anleggsbransjen og allmennheten for øvrig.
- Orientering i fagmøter byggesak om pågående tilsynssaker.

Dette kan være en langsiktig strategi for tilsyn. I Hvaler kommune må hver enkelt ta ansvar som tilsynsansvarlig med det ansvar det medfører jf. punktene i listen over.

7. Oppfølging og evaluering

Tilsynet skal utarbeide en oversikt over tilsynsaktiviteten ved utgangen av hvert år hvor tilsynsvirksomheten sees i forhold til kommunens tilsynsstrategi. En slik oversikt vil kunne danne grunnlag for det videre tilsynsarbeidet i kommunen. Kanskje bør metoder, prioriterte områder eller ressursituasjonen gjennomgås og justeres i forhold til endret behov og øvrig utvikling på enheten.

8. Rapportering.

Rapporteringen skal tilpasses KOSTRA, og vi skal rapportere til DIBK.

I saker der tilsynet avdekker forhold som kan ha betydning for et foretaks sentrale godkjenning sendes kopi av tilsynsrapporten til den sentrale godkjenningsmyndigheten (DIBK). Det samme gjelder dersom det gis advarsel eller ansvarsrett fratras.

9. Finansiering

Utgifter til tilsyn skal i hovedsak inngå som del av grunngebyret i alle byggesaker. Andel kostnader blir vurdert gjennom arbeidet med gebyrforskrift for kommunen. Gebyrforskriften vurderes hvert år gjennom budsjettarbeidet. Dette blir særlig viktig i 2022 som følge av at forskriftens kap 9 ikke ble vurdert eller revidert i 2021, ei heller prisindeksjustert.

Avdelingen fører ikke timer på gjennomført tilsyn, da utregningen er basert på et anslag. Stor saksmengde og redusert bemanning har medført etterslep på tilsyn og ulovlighetsoppfølging de siste årene.

Overskudd på fond kan finansiere en økt innsats på dette fagområdet når tilstrekkelig bemanning er på plass.

10. Utvikling

Kan vi effektivisere tilsynet?

Det kan vurderes hvorvidt Hvaler kommune bør etablere en elektronisk løsning på kommunens hjemmeside, hvor publikum kan registrere tips om mulig ulovlige tiltak. Denne løsningen gjør da at alle tips blir journalført. Kommunen blir gjennomiktig, kravet om meroffentlighet og innsynsrett blir tatt på alvor. Enkelte tips kan naturligvis være av en slik karakter at de må unntas offentlighet, noe som må håndteres før tipsene blir synlige på «utsiden».

Det kan være behov for å effektivisere håndteringen av disse sakene og sørge for at ressursene knyttet til ulovlighetsoppfølging brukes så hensiktsmessig som mulig. Dersom tips journalføres vil det trolig bli en del henvendelser knyttet til disse konkrete sakene. Per i dag er alle tips registrert i et organinternt dokument unntatt offentlighet. Det er flere årsaker til dette, blant annet at en del tips viser seg ikke å være ulovligheter når man åpner saken. Disse sakene bør derfor fortsatt legges i et organinternt dokument og vurderes åpnet ved åpning og vurdering av saken. Alle saker prioriteres iht. kommunens tilsynsstrategi og deretter fordeles til saksbehandler. Nødvendig graderinger vil bli foretatt med utgangspunkt i forvaltningslov og offentlighetslov.

11. Ulovligheter

Ved ulovlige tiltak vil tiltakshaver/eier få mulighet til å søke om ettergodkjenning av tiltakene. Tipserne skal få tilsendt et standardbrev som viser hvilke tips som vil bli prioritert iht. tilsynsstrategien. Dersom det avdekkes brudd på regelverket under tilsynet, kan kommunen velge å følge opp dette etter pbl. kapittel 32 ulovlighetsoppfølging. Reaksjoner følger av lovens tilgjengelige verktøy samt etablert praksis i kommunen.

12. Overtredelsesgebyr - straffereaksjoner

Jf. § 32-1 i plan- og bygningsloven skal kommunen forfølge overtredelser. Det mottas flere henvendelser i løpet av året og en stor andel krever oppfølging etter plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften SAK 10. For å avklare alvorlighetsgraden og hvilken reaksjon kommunen skal gi ved ulovlighetsoppfølging, vil byggesaksavdelingen benytte seg av de verktøy og anbefalinger som fremgår av plan- og bygningsloven med forskrifter. Reaksjoner vil bli justert etter kommunens lokale forhold. I forbindelse med tilsyn kan det i noen saker også være relevant å ilegge bøter.

Bøter kan bli brukt f.eks. for å tvinge frem en byggesøknad slik at saken/byggetiltaket kan behandles etter gjeldende regelverk. Det forslås å vedta følgende bøter, som er et bøtenivå som benyttes av flere kommuner. Konkrete forslag for Hvaler kommune:

- Engangsmulkt = 20 000 kr
- Dagbøter for privatperson = 1000 kr/dag
- Dagbøter for profesjonelle aktører = 1 500 kr/dag.

Etter pbl. § 32-1 har kommunen også en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven - ulovlighetsoppfølging. (...)

Plan- og bygningsloven kapittel 32 og SAK 10 gir nærmere bestemmelser for hvordan ulovligheter skal forfølges.

Ifølge forarbeidene innebærer bestemmelsen i § 32-1 en plikt for kommunen, men den gir ikke private rettssubjekter rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter.

Innbyggere kan altså ikke kreve at kommunen følger opp ulike tiltak, og det er heller ikke knyttet sanksjoner til en kommunens manglende ivaretagelse av plikten.

VEDLEGG: 3

Vedlegg 1

**Styrende regelverk og viktige dokumenter innenfor tilsynsarbeid**

- Plan- og bygningslovens kap. 23, 25, 32 og §§ 31-3, 31-4, 31-5, 31-7
- Byggesaksforskriften SAK kap. 9, 10, 12 og 15 og 16 m/veiledning
- Byggteknisk forskrift TEK m/veiledning

Temaveileder

Temaveiledning - Tilsyn HO-2/2012

Temaveileder - Tilsyn avfallsregler HO-3/2011

Temaveileder - Tilsyn Energi HO-2/2013

Temaveileder - Tilsyn Universell utforming HO-1/2013

Temaveileder - Prosjektering Brannsikkerhetsstrategi / Rettleiing for tilsyn i byggjesaker HO-3/2007

Temaveileder - Tilsyn med kvalifikasjonskrav

Temaveileder - Tilsyn med produktdokumentasjon

Temaveileder - Uavhengig kontroll

Temaveileder DIBK - utbygging i fareområde

Veileder 1/2019 NVE - Sikkerhet mot kvikkleireskred

Offentlige/kommunale styringsdokumenter

Årsbudsjett 2022 for enhet for samfunnsforvaltning

Handlingsplan 2022 for enhet for samfunnsforvaltning

Vedlegg 2



Lovgrunnlaget

Bygningsmyndigheten har plikt til å føre tilsyn med at pbl. overholdes i kommunen. Tilsynsplikten følger av pbl. § 25-1 og er nærmere presisert i pbl. § 25-2.

Kommunen har plikt til å følge opp brudd på bestemmelser i plan- og bygningsloven, byggt teknisk forskrift (TEK17), byggesaksforskriften (SAK10), arealplaner og enkeltvedtak. Oppfølgingsplikten gjelder alle former for ulovligheter, men oppfølging kan unnlates når det dreier seg om overtredelser av mindre betydning.

I byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 15 er det gitt nærmere regler for tilsynsvirksomheten i kommunene. Her er det i §§ 15-1 og 15-2 gitt bestemmelser om plikten til å utarbeide en tilsynsstrategi og tilsynsrapport. Videre er det i § 15-3 gitt bestemmelser om prioriterte tilsynsområder.

Kommunen har i tillegg en plikt etter pbl. § 32-1, å forfølge overtredelser av regelverket.

Reaksjoner og straff

I temaveilederen [HO-2/2012 Tilsyn](#), punkt 1.5; Når tilsynet dekker avvik, er det gitt mer informasjon om de ulike reaksjonsformene. Nedenfor er det redegjort for aktuelle reaksjoner som kommunen kan benytte seg av.

2.1 Varsel og vedtak om pålegg om opphør av bruk

Med mindre det er behov for øyeblikkelig stans/oppheør av ulovlig bruk fordi bruken kan medføre for eksempel fare for liv og helse, er hovedregelen at et pålegg og tvangsmulkt skal forhåndsvarsles. Varselet må omfatte alle de forhold som kommunen mener er ulovlige og i strid med eventuelle tidligere gitte tillatelser, relevant hjemmelsgrunnlag og hva et eventuelt pålegg vil gå ut på.

Mottaker skal få tre uker på seg til å komme med tilbakemeldinger på varselet.

Dersom det ikke kommer ny informasjon som endrer kommunens vurdering, blir neste steg å vedta et pålegg om å opphøre bruken og eventuelt tilbakeføre tilrettelegging av arealene. Vedtaket må være begrunnet, og det må komme klart frem hva mottaker skal gjøre for å følge pålegget og for å slippe å betale tvangsmulkten. Det skal settes en frist for å oppfylle pålegget. Fristen skal være rimelig ut fra sakens alvor og rettingens omfang.

Et pålegg om å opphøre bruken skal rettes mot "den ansvarlige". I mange tilfeller ved ulovlig bruk vil dette være leietaker, men også eier kan være rett adressat for pålegg om opphør av

bruk dersom eier er ansvarlig for det ulovlige forholdet. Departementet har gitt en tolkningsuttalelse om hvem som er den ansvarlige, se [departementets uttalelse 20/6894](#).

Det er vanlig praksis at mottaker av pålegget får mulighet til å søke om å tillatelse til tiltak i ettertid. Når det gjelder pålegg om opphør av bruk, må kommunen vurdere konkret om det er forsvarlig at arealene bebos mens søknaden behandles.

Det er vanlig praksis at mottaker av pålegget får mulighet til å søke om å tillatelse til tiltak i ettertid. Når det gjelder pålegg om opphør av bruk, må kommunen vurdere konkret om det er forsvarlig at arealene bebos mens søknaden behandles.

2.2 Tvangsmulkt

Bruk av tvangsmulkt skal som en hovedregel forhåndsvarsles. Både varsel og vedtak av tvangsmulkt kan gjøres i samme brev som varsel og vedtak av pålegg om opphør av bruk. Tvangsmulkten forfaller dersom fristen for retting i pålegget ikke overholdes. Tvangsmulkten er hjemlet i pbl. § 32-5. Tvangsmulkten kan løpe så lenge det ulovlige forholdet varer, enten som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av engangsbeløp og løpende mulkt. Summen på tvangsmulkten må være rimelig i forhold til ulovligheten, og summen bør begrunnes i vedtaket.

2.3 Overtredelsesgebyr

Kommunen kan gi overtredelsesgebyr til den som bruker eller lar bruke et tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse eller midlertidig brukstillatelse / ferdigattest til bruksendring. Dette går frem av pbl. § 32-8 bokstav b og SAK10 § 16-1 bokstav b. Det kan i noen tilfeller være aktuelt å gi et overtredelsesgebyr til både eier og leietaker. Se veiledning til [SAK10 § 16-2 om utmåling av overtredelsesgebyr](#).

Når det sendes ut varsel om at kommunen vurderer å gi overtredelsesgebyr, vil vernet mot selvinkriminering kunne påberopes. Varselet må derfor informere om denne retten. Det er anbefalt i innledningen til SAK10 kapittel 16 at prosessen med overtredelsesgebyr følges opp som en egen prosess i etterkant av tilsynssaken og ulovlighetsoppfølgingen.

Vedlegg 3



Overordnet styring av tilsynsområder - DIBK

1. Innledning

Hvert andre år fastsetter departementet tidsavgrensede krav om at kommunene skal føre tilsyn med særlige forhold (prioriterte tilsynsområder).

Områdene er regulert i forskrift om byggesak (byggesaksforskriften SAK10) § 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. Områdene skal inngå i kommunenes prioriteringer, men det er opp til kommunene selv å bestemme omfang, intensitet, ressursbruk, organisering og metoder.

I en 2-årsperiode fra 1. januar 2022 skal kommunen prioritere tilsyn med at etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og godkjent, og tilsyn med dokumentasjon av sikkerhet mot naturfarer. De nye fokusområdene skal innarbeides i kommunens tilsynsstrategi.

Hvaler kommune ønsker i tillegg å ha et særskilt fokus på oppfølging av ulovlige tiltak - med støtte i frilufsloven, på fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen og utmark generelt.

Ulovlighetsoppfølging i kystsonen har i hovedsak vært basert på tips. I et forsøk på å skape en større opplevd gevinst av arbeidet for allmennheten, har vi i flere år i stedet fokusert på utvalgte saker, og anvendt frilufsloven og plan- og bygningsloven i kombinasjon.

Etter utløpet av 2-årsperioden skal kommunen sende inn en rapport som beskriver omfanget og resultatet av tilsynsaktiviteten til Direktoratet for byggkvalitet. Veilederen har i kapittel 5 en oversikt over hvilke opplysninger som skal rapporteres inn etter utløpet av 2023. Det bør etableres rutiner for rapportering før tilsyn igangsettes. Dette vil gjøre innrapporteringen enklere ved utgangen av rapporteringsperioden.

Når det gjelder etablering av ulovlige boenheter ble det etter forskriftsendringen i 2016 lettere å få godkjent omgjøring fra tilleggsdel til hoveddel. Som følge av denne forskriftsendringen blir mange utleiedeler nå godkjent etter å ha etablert intern forbindelse (trapp).

Erfaringsmessig har forskriftsendringen likevel påført de som jobber med tilsyn rundt omkring i kommunene betydelig merarbeid – stikkprøver viser ofte at tiltak ikke har blitt utført iht. tekniske krav og/eller byggetillatelsen.

Tverrfaglig samarbeid med blant annet Arbeidstilsynet og brannvesenet viser seg på generelt grunnlag ofte å avdekke ulovlig bruk av eneboliger og fritidsboliger. Noen av disse kan

utgjøre en fare for liv og helse (brann, ventilasjon), men også skape farlige situasjoner og oppleves svært sjenerende for omgivelsene (trafikkavvikling, parkering, støy, lukt).

2. Prioriteringer i 2022-2024 - DIBK

1. At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer.
2. At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er søkt om og lovlig.

Pbl. § 31-7 er bestemmelsen som sier at kommunen kan føre tilsyn med eksisterende byggverk, og gir en ramme for kommunens tilsynsfunksjon. Bestemmelsen må derfor sees i sammenheng med bestemmelsene om tilsyn i kapittel 25.

Pbl. § 31-7 pålegger blant annet eier av byggverk å gi kommunen adgang til det private hjem, og forplikter eier og bruker av byggverk til å gi kommunen de opplysninger som er nødvendige i forbindelse med tilsynet. Ved oppfølging av ulovlige forhold i eksisterende byggverk, vil det ofte være nødvendig for kommunen å gjennomføre innvendige befaringer av de aktuelle arealene i boligen for å kartlegge situasjonen tilstrekkelig. Bestemmelsen er dermed helt sentral i kommunens oppfølging av bruksendringer og ulovlige boenheter i eksisterende boliger.

I motsetning til tilsyn i konkrete byggesaker hvor det ofte vil være ansvarlige foretak involvert, vil plan- og bygningsmyndighetene ved tilsyn i eksisterende byggverk, som hovedregel måtte rette sin dialog mot eier eller bruker/leietaker. Se nærmere om gjennomføring av tilsynet og varsling av tilsyn nedenfor i punkt 3.

2.1.1 Utleie av egen bolig eller del av bolig

Pbl. regulerer ikke utleie av bolig eller del av bolig. Det sentrale etter pbl. og TEK17 er at arealet som brukes, og eventuelt leies ut, er omsøkt og godkjent som boligareal. Det kommunen kan føre tilsyn med i eksisterende boliger, er derfor om eier har søkt om tillatelse til oppdeling av bolig eller bruksendring av del av bolig, f.eks. loft eller kjeller, til boligformål, og dermed etablert ny boenhet eller hybel/hybler. Kommunen kan også føre tilsyn med at minimumskravene som TEK17 stiller til bl.a. rømningsveier, er oppfylt. Dette vil som hovedregel være aktuelt ved tilsyn som gjennomføres i forbindelse med en konkret byggesak.

2.1.2 Hva er en hybel

Hybel er ikke definert i verken lov eller forskrift. Når det gjelder begrepet «hybel» er en vanlig språklig forståelse av begrepet at det er snakk om et enkeltrom i en eksisterende bolig som benyttes til utleie, og hvor beboerne deler kjøkken, bad og WC, enten at de deler med andre hybler eller med de som bor i primærboligen. Siden begrepet ikke er definert, kan det favne mange ulike boformer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet beskriver begrepene hybel og hyblifisering i Prop. 64 L (2020-2021). Her har departementet vurdert at det vil være vanskelig å finne en definisjon som favner alle varianter av ulike boformer, og ønsker derfor ikke å legaldefinere begrepet.

2.1.3 Oppdeling av boenheter

Det er i SAK10 § 2-2 definert når det oppstår en oppdeling av boenheter, og når dette er søknadspliktig. Bestemmelsen gjelder for oppdeling i eksisterende boliger. Det er oppgitt tre kriterier for når det oppstår en søknadspliktig oppdeling.

SAK10 § 2-2 lyder:

Søknadsplikt for oppdeling av boenhet i eksisterende bolig oppstår når enhetene

1.
 - a. *Har alle hovedfunksjoner for bolig, slik som stue, kjøkken, soveplass, bad og toalett,*
 - b. *har egen inngang og*
 - c. *er fysisk atskilt fra øvrige enheter.*

Alle de tre kriteriene i bestemmelsene må være til stede for at det skal være snakk om en oppdeling av boenhet. Hva de tre kriteriene innebærer står nærmere beskrevet i veiledningen til § 2-2.

Dersom det er etablert separate boenheter vil en søknad om godkjenning være avhengig av ansvarlig søker, prosjekterende og eventuelt utførende. Boenheten må tilfredsstillere kravene i TEK17.

Etablering av nye boenheter i eksisterende bygg er avhengig av søknad og tillatelse. Tiltakshaver/eier har da som det klare utgangspunkt plikt til å bruke ansvarlige foretak. Nye boenheter må tilfredsstillere kravene i TEK17, og for øvrig være i samsvar med arealplan.

2.2 Når kan kommunen iverksette tilsyn med eksisterende byggverk og arealer

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke føre tilsyn med eksisterende byggverk og arealer på vilkårlig grunnlag. Det stilles imidlertid ikke krav om sannsynlighetsovervekt for å iverksette tilsyn. Det vil derfor være tilstrekkelig grunnlag for å føre tilsyn at plan- og bygningsmyndighetene har fått tips om mulig ulovlig bruk eller ulovlige forhold. Det er også tilstrekkelig at det etter kommunens skjønn er en reell mulighet for at det kan være aktuelt med bruk av pålegg for å iverksette et tilsyn.

Tilsynet kan gjennomføres både som et stedlig tilsyn eller som et dokumenttilsyn. Disse formene for å føre tilsyn kan også kombineres. Det er ikke et krav om at tilsynet skal gjennomføres på eiendommen ved mistanke om ulovlig bruksendring eller oppdeling av boenhet, men det kan ofte være praktisk for å få et overblikk over saken og for å kunne vurdere om det i tillegg til bruksendring er foretatt en oppdeling av boenheter.

Tilsynet gjennomføres på den måten, i det omfanget og med den intensiteten som kommunen finner hensiktsmessig for de prioriterte tilsynsområdene.

3.1.1 Hvordan finne objekter?

Siden dette er et prioritert tilsynsområde, skal kommunen gjennomføre tilsyn. Mange kommuner får inn «tips» og meldinger om ulovlige etablerte hybler eller boenheter. Disse bør

da få prioritert oppfølging. Det kan være hensiktsmessig å be innsender om så mye og konkret dokumentasjon som mulig for å forenkle oppfølging av tilsynet.

Mange kommuner har registrert «ikke godkjente boliger» i matrikkelen. Ved valg av tilsynsobjekt kan kommunen ta utgangspunkt i matrikkelen. Dette kan samtidig bidra til å kvalitetsheve bygningsinformasjonen som ligger i matrikkelen.

En annen mulighet er å samarbeide med andre myndigheter. Det kan være at brannvesenet kommer over hybler eller boenheter ved sine tilsyn, eller at kommunen fører tilsyn sammen med for eksempel brannvesen eller Arbeidstilsynet.

3.1.2 Varsling av tilsyn

Stedlig tilsyn i private hjem må som et utgangspunkt varsles på forhånd. Den eller de som disponerer et byggverk, deler av byggverk eller arealer, plikter å gi kommunen adgang til de arealene som det er ønske om å undersøke. Det er likevel en begrensning i at kommunen ikke kan kreve adgang utover det som er nødvendig for å kunne gjennomføre tilsynet. Dersom det er private hjem, må det tas hensyn til privatlivets fred. Dersom eier ikke møter, kan det være nødvendig med assistanse fra politiet.

Under tilsyn har kommunen adgang til å ta bilder av eksisterende byggverk og arealer, også uten eiers samtykke. Dette er hjemlet i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11 d og § 17 og ikke i pbl.

3.1.3 Plikt til å gi opplysninger

Eier eller den som disponerer byggverket eller arealer plikter å gi de opplysninger og tilgang til tilgjengelige dokumenter de allerede har. I et tilsyn kan derfor ikke bygningsmyndighetene kreve at det utarbeides nye dokumenter. Det må eventuelt pålegges etter pbl. § 32-3.

Når saken er på tilsynsstadiet, kan ikke aktørene nekte å gi opplysninger ved å vise til vernet mot selvinkriminering. (....)



Forskrift om endring i forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)

Dato	FOR-2021-12-14-3561
Departement	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Ikrafttredelse	01.01.2022

I [forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak \(byggesaksforskriften\)](#) gjøres følgende endring:

[§ 15-3](#) første ledd skal lyde:

Kommunen skal i en periode på 2 år fra 1. januar 2022, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. [§ 15-1](#) første ledd bokstav c:

- At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. [byggesaksforskriften § 5-4](#).
- At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. [byggesaksforskriften § 2-1](#) og [§ 2-2](#).

II

Endringen trer i kraft 1. januar 2022.

Over: *Utklipp fra Lovdata.*