

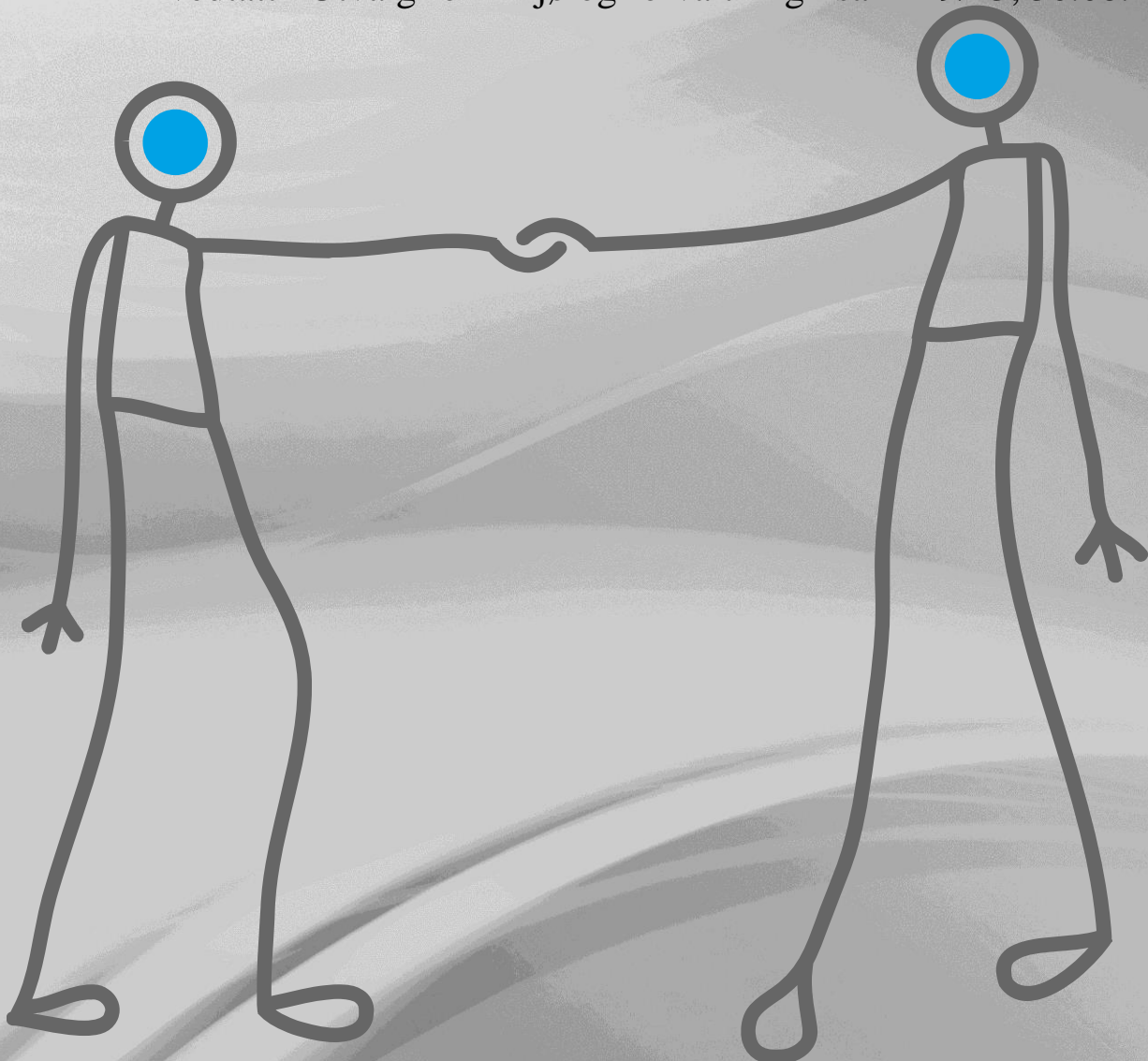


Strategiplan

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter Plan- og bygningsloven

Lenvik kommune

vedtatt i Utvalg for miljø og forvaltning i sak 119/13, 30.08.13



1 INNHOLD

2	Innledning.....	2
3	Mål	3
3.1	Hovedmål:	3
3.2	Delmål:	3
4	Organisering	4
4.1	Rutiner.....	4
4.2	Prioriterte områder	5
4.2.1	SAK 10 § 15-3 Tidsavgrensede krav om tilsyn:	5
4.2.2	Tilsyn med profesjonelle aktører.....	5
4.2.3	Ulovlighetsoppfølging.....	5
4.3	Finansiering	6
4.4	Offentlighetsloven	6
5	Reaksjoner	6
5.1	Gebyrer, mulkt og forelegg	7
5.1.1	Tilsyn.....	7
5.1.2	Overtredelsesgebyrer.....	7
5.1.3	Tvangsmulkt.....	7
5.1.4	Forelegg.....	7
5.2	Forhåndsvarsel	8
6	Rapportering.....	8
7	Revisjon.....	8
8	Linker	8
9	Vedlegg	9
9.1	Sjekkpunkter ved illeggelse av overtredelsesgebyr.....	9
9.2	Mal - Tilsynsrapport.....	11

2 INNLEDNING

Ny plan- og bygningslov (pbl) trådte i kraft 1.7.10 og kommunen pålegges etter § 25-1 å føre tilsyn med tiltak etter denne lov. Forskrift til pbl; Byggesaksforskriften (SAK10), kap. 15 og temaveileder HO-2/2012 «Tilsyn» fra Direktoratet for byggkvalitet gir nærmere føringer for hvordan tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal følges opp i kommunen.

Den nye pbl overlater i større grad enn tidligere ansvar for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører. Ansvar et bygger på tillit og for å oppnå sentrale målsettinger om byggkvalitet er det viktig å følge opp at aktørene er sitt ansvar bevisst og jobber systematisk med å kvalitetssikre sitt arbeid til å følge lovgitte krav og tillatelser.

Et fungerende tilsyns- og ulovlighetsoppfølgingssystem vil virke holdningsskapende og være et viktig virkemiddel for å motvirke holdninger som at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse» i byggesaker.

J.fr. SAK10 § 15-1 skal kommunen utarbeide en strategi for tilsyn, som skal inneholde målsetting, organisering, utvelgelser og prioriteringer samt rapporteringsrutiner. Det er anbefalt fra sentralt hold at en slik plan forankres politisk.

Ved innføring av eiendomsskatt i Lenvik kommune i 2009 ble alle eiendommer taksert, og i den forbindelse ble det avdekket en betydelig mengde ulovlige tiltak, mange er i skrivende stund ikke fulgt opp.

Revisjon av byggesaksbehandlingen i Lenvik kommune, foretatt av KomRev NORD, avdekket at kommunen ikke følger lovens pålegg om å føre tilsyn med og følge opp ulovligheter i byggesaker. Formannskapet vedtok i sak 78/12 å opprette et 2-årig prosjektengasjement i 60% stilling for å etablere rutiner og igangsette arbeidet med systematisk tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter pbl.

Denne strategiplanen viser hvordan arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal følges opp i kommunen med fokus på:

- målsetting
- organisering og rutiner
- prioriterte områder og utvalg av saker
- reaksjoner på ulovligheter
- rapportering
- revisjon og evaluering av arbeidet og strategiplanen

Direktoratet for byggkvalitets 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 Lenvik kommune.

Finnsnes 29.8.13

Margrethe Hagerupsen
Rådmann

3 MÅL

3.1 HOVEDMÅL:

- Å påse at tiltak i kommunen oppføres med god kvalitet i samsvar med bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.
- Gjennomføre tilsyn i minimum 5 % av behandlede byggesaker.
- Skape holdninger for god byggeskikk/-kvalitet og lovlydighet i byggesaker.

3.2 DELMÅL:

- Jobbe for at ansvarlige aktører oppfyller krav gitt i, og i medhold av, pbl.
- Redusere omfang av ulovlige tiltak og ulovlig bruk av bygninger og tiltak etter pbl.
- Utrede alle ulovlighetsaker innen rimelig tid.

4 ORGANISERING

Arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging i Lenvik kommune er organisert slik illustrasjonen på siden viser.

Prosjektleder er saksbehandler i sakene. I tillegg vil øvrige saksbehandlere ved Plan- og utviklingsenheten delta ved tilsynsbesøk/-møter og ved befaringer i ulovlighetsoppfølging.

4.1 RUTINER

- **Utvelgelse av saker**

Både i tilsyns og ulovlighetssaker vil saker bli aktuelle gjennom tips fra eksterne parter og internt i enheten og kommunen, se også pkt. 3.2 Prioriterte områder.

- **Forhåndsvurdering**

Før tilsyn/ulovlighetsoppfølging besluttes skal akt. lovhjemler vurderes. I tilsynssaker er det hensiktsmessig å fokusere på spesifikke områder ved byggesaken, og forberede tilsynet etter hvilke områder en ønsker å kontrollere. Ved ulovlighetsoppfølging bør en også være oppdatert på lovgrunnlaget for det forhold som mistenkes.

- **Beslutning om oppfølging eller ikke**

Gjelder spesielt ved ulovligheter, se pkt. 3.2.3

- **Sende innkalling til tilsyn,**

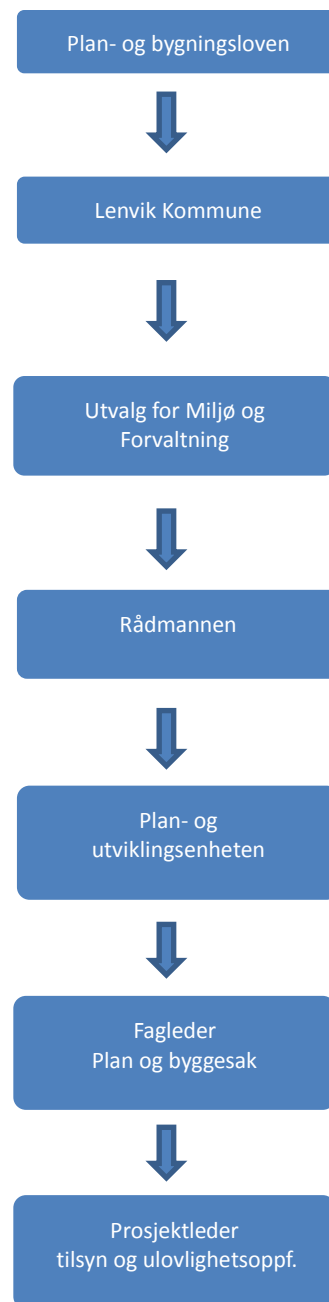
eller gjennomføre uanmeldt tilsyn. Som regel vil det være hensiktsmessig å forhåndsvarsle tilsyn. Da har ansvarlige foretak/tiltakshaver mulighet for å være tilstede og ha nødvendig dokumentasjon tilgjengelig. For kommunen vil det også være en fordel ved at en sørger for at riktig personell er tilstede ved tilsynet. Ved ulovlighetssaker er det ofte hensiktsmessig å gjennomføre, ihvertfall en første, befaring uanmeldt.

- **Gjennomføre tilsyn/befaring**

Tilsynet gjennomføres gjerne som et besøk eller befaring på byggeplass, men kan i noen sammenhenger med fordel avholdes andre steder. Eksempelvis når tilsynet er et rent dokumentasjonstilsyn.

- **Rapportere, utrede/vurdere, fatte vedtak**

Det utarbeides rapport etter vedlagte rapportmal for alle gjennomførte tilsyn og befaringer. Der det er aktuelt følges saken videre opp med vedtak og/eller videre oppfølging. I en del tilfeller vil et tilsyn resultere i at saken følges opp som ulovlighet. Før vedtak om sanksjoner skal det i mange tilfeller forhåndsvarsles, med frist for uttalelse før sanksjonen vedtas.



- **Følge opp vedtak**

Eks.: sørge for at evt. pålegg blir fulgt innen frist, og følge opp med tvangsmulkt der frister oversittes.

- **Klagebehandle**

Ved klage på vedtak skal saken vurderes på nytt, og oversendes utvalg for miljø og forvaltning til avgjørelse og evt. videresendes Fylkesmannen der det er aktuelt.

4.2 PRIORITERTE OMRÅDER

4.2.1 SAK 10 § 15-3 Tidsavgrensede krav om tilsyn:

« (1) Kommunen skal i en periode på 2 år fra 1. januar 2011, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

a. At det foreligger tilstrekkelig sluttdokumentasjon for tiltaket, herunder samsvarserklæringer, kontrollerklæringer, oversikt over avvik og at dokumentasjon som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold er overlevert til eier

b. At avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelse er utarbeidet og følges.

(2) Kommunen skal ved utløpet av perioden på 2 år etter første ledd, i en ny periode på 2 år fra 1. januar 2013, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

a. At krav til universell utforming er oppfylt i tiltaket

b. At krav til energibruk er oppfylt i tiltaket.

(3) Ved utløpet av hver 2-årsperiode skal kommunen sende en oversikt med vurdering av tilsyn etter denne bestemmelsen til departementet.»

Da arbeidet med tilsyn ikke har vært gjennomført slik loven pålegger vil Lenvik kommune i 2013 og 2014 ha fokus på samtlige områder som myndighetene har fastsatt for perioden 2011-2014.

4.2.2 Tilsyn med profesjonelle aktører

Et tilfeldig utvalg av lokalt godkjente aktører for ansvarsrett (både sentralt godkjente og lokalt godkjente), skal føres tilsyn med. I tillegg vil det fokuseres på ansvarlige foretak hvor det gjennom byggesaksbehandlingen kommer indikasjoner på at tilsyn bør gjennomføres; «Resultatet av søknadsbehandlingen kan imidlertid gi grunnlag for tilsyn, eksempelvis hvor det gjentatte ganger er avdekket mangelfulle søknader.» (Temaveileder s.4).

4.2.3 Ulovlighetsoppfølging

Forhold som ikke vurderes å være av mindre betydning eller bagatellmessig art skal følges opp. Eksempler på slike forhold, er mindre tiltak på bebyggd eiendom som ellers ikke er i strid med lov eller plan, og som ville blitt tillatt ved søknad. Temaveileder, s. 31, presiserer «En beslutning om å avstå fra forfølgelse innebærer ikke at det ulovlig utførte tiltaket blir lovlig. Bestemmelsen bør anvendes med varsomhet. I strandsonen, LNF-områder og andre typer byggeforbudssoner vil ulovlig oppførte tiltak sjelden eller aldri kunne anses å ha mindre betydning.»

- Fokus på ulovlige bruksenheter (manglende søknad om bruksendring)
- oppfølging av interne og eksterne tips

Ulovlig bruk kan være bygninger uten ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse, eller at bruken med tiden er endret uten at det er søkt om bruksendring. Eksempelvis innredning av utleieleilighet i sokkel eller loft. Ulovlig bruk er i SAK 10 § 16-1 b. definert som en alvorlig overtredelse hvis ikke tiltaket ellers er i tråd med pbl. Takseringen foretatt ved innføring av eiendomsskatt avslørte/førte mistanke til mange slike saker.

4.3 FINANSIERING

Kommunen har fastsatt at 10% av byggesaksgebyrer skal dekke tilsyn. Tilsyn er en ressurskrevende virksomhet og det er derfor satt som mål at det skal føres tilsyn i minst 5% av byggesakene.

Ulovlighetsoppfølgingen skal være selvfinansierende gjennom utstedelse av overtredelsesgebyrer.

4.4 OFFENTLIGHETSLOVEN

Det følger av offentlighetsloven (ofl) at alle dokumenter sendt til og fra det offentlige i utgangspunktet skal gis fritt innsyn. Det gis unntak for enkelte tilfeller, og i denne sammenheng er det først og fremst aktuelt i ulovlighetssaker. Det går frem av ofl § 24 at dokumenter som omhandler mistanke om lovbrudd skal unndras offentlighet. I praksis vil ulovlighetssaker unndras offentlighet frem til ulovligheten er konstatert. Organinterne dokumenter kan også unntas offentlighet etter ofl § 14. I tilsynssaker vil det som regel ikke være grunnlag for å gradere dokumenter.

5 REAKSJONER

pbl gir følgende reaksjons-/sanksjonsmuligheter når det foreligger avvik eller ulovligheter i byggesaker:

- Advarsel
- Tilbaketrekking av ansvarsrett
- Krav om uavhengig kontroll
- Pålegg
- Forelegg og tvangsmulkt
- Overtredelsesgebyr
- Omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven
- Straff

Veiledning til Byggesaksforskriften og Temaveilederen gir utfyllende informasjon om hvordan reaksjonene skal benyttes, og derfor tas det i strategiplanen kun med regelverk for fastsetting av gebyrer, mulkt og forelegg.

Reaksjonene rettes mot den ansvarlige. Ved uklare ansvarsforhold rettes reaksjoner mot grunneier. I de aller fleste situasjoner vil det være klart hvem som er den ansvarlige; den som har/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.

5.1 GEBYRER, MULKT OG FORELEGG

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

5.1.1 Tilsyn

Det kreves ikke gebyr for tilsyn med tiltak det er gitt tillatelse til, dette er innkalkulert i de generelle byggesaksgebyrer, med mindre de følges opp av en ulovlighetsoppfølging.

5.1.2 Overtredelsesgebyrer

Gebyrer for ulovligheter regnes i utgangspunktet etter medgått tid og utgifter (eks. Reise og sakkyndig bistand), j.fr. Gebyrregulativets pkt. 1.5, men ikke mindre enn en dobling av ordinært byggesaksgebyr i den enkelte sak og normalt ikke mer enn satsene som fremgår i SAK10 § 16-1 1.ledd. Utmålingen etter § 16-1 skal skje ved bruk av vedlagte skjema: «sjekkpunkter ved ileggelse av overtredelsesgebyr» (Direktoratet for byggkvalitet, vedlegg til veiledning SAK 10 kap. 16)

I den enkelte sak skal det i tillegg vurderes om det er særlige forhold som taler for økning eller reduksjon av gebyret j.fr. SAK10 § 16-2. Herunder alvorlighetsgrad og overlegg, 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.

Det føres timelister for arbeidet som medgår i beregning av gebyret og «sjekkpunkter ved ileggelse av overtredelsesgebyr» (utgitt av Direktoratet for Byggkvalitet) brukes til å bestemme gebyr etter SAK10 § 16-1. Rådmann foretar skjønnsmessig den endelige vurdering av overtredelsesgebyrets størrelse i hver enkelt sak 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 j.fr. veiledning til SAK10 kap. 16.

5.1.3 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 tvangsmulkten størrelse og form (engangsbeløp eller løpende) fastsettes av Rådmannen.

5.1.4 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. Utferdigelse av forelegg vedtas av utvalg for miljø og forvaltning, etter saksutredning fra rådmannen. Før saksfremlegg oversendes utvalget skal pålegg om retting være utstedt og frist oversittet.

5.2 FORHÅNDSVARSEL

Der det kan være aktuelt å ilegge pålegg, forelegg, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, skal det sendes forhåndsvarsel j.fr. pbl §§ 32-2 og 32-8. Den ansvarlige skal gis 2 - 3 ukers frist til uttalelse før slik reaksjon vedtas.

6 RAPPORTERING

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

Årsrapport for arbeidet skal utarbeides, og inneholde:

- Beskrivelse av aktiviteten
- Oversikt over gjennomførte tilsyn
- Oversikt over ulovlighetsoppfølginger
- Statistisk- og økonomisk informasjon
- 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.

7 REVISJON

Strategiplanen skal evalueres internt av plan- og utviklingsenheten og sammen med årsrapportering revideres/rulleres årlig av utvalg for miljø og forvaltning.

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:

<http://byggeregler.dibk.no/dxp/content/byggesak/>

Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK 10) og veiledning:

<http://byggeregler.dibk.no/dxp/content/tekniskekrav/>

Temaveileder - Tilsyn:

<http://byggeregler.dibk.no/dxp/content/tilsyn/>

Betalingssatser og gebyrregulativ:

<http://www.lenvik.kommune.no/Documents/Dokumenter%202013/Betalingssatser%20og%20gebyrregulativ%202013.pdf?epslanguage=no>

9 VEDLEGG

9.1 SJEKKPUNKTER VED ILEGGELSE AV OVERTREDELSESBEYR

Før det ilegges overtredelsesgebyr:

1. Tilsyn og retting ⁱ	JA	NEI
Er alt tilsyn for å avklare ytterligere behov for retting gjennomført?		
Er pålegg om retting ilagt - eller funnet uhensiktsmessig?		
Er ulovlige forhold rettet?		

2. Forholdet til domstol og påtalemyndighet ⁱⁱ	JA	NEI
Skal saken varsles til påtalemyndigheten, jf. § 16-3 med veiledning?		
Har påtalemyndigheten fattet avgjørelse om å forfølge saken eller henlegge den?		
Er saken avgjort med dom eller frifinnelse? ⁱⁱⁱ		

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr:

	JA	NEI
1. Er det gitt skriftlig forhåndsvarsel etter pbl § 32-8 tredje ledd?		

2. Ileggelse av overtredelsesgebyr - Hvilke regler er brutt og ramme for gebyret?	Hvor alvorlig er bruddet? Bokstavens ramme for gebyr. Halvparten for privatpersoner		Skal gebyrets ramme økes etter § 16-1 andre ledd?
	bokstav	ramme	
Bygging uten tillatelse (§16-1 første ledd a)			
Bruk uten tillatelse (§16-1 første ledd b)			
Tiltaket er i strid med materielle krav (§16-1 første ledd c)			
Påkrevet ansvarlig foretak mangler (§16-1 første ledd d)			
Uavhengig kontroll er ikke i samsvar med krav (§16-1 første ledd e)			
Skriftlig pålegg er ikke etterkommet (§16-1 første ledd f)			
Det er gitt villedende opplysninger (§16-1 første ledd g)			
Konklusjon: Total ramme begrenset oppad til kr. 400 000,- (§16-1 tredje ledd)	SUM	kr 0	

3. Vurderingstema ved utmåling av overtredelsesgebyr innenfor maksimal ramme (§16-2)	JA	NEI
Er overtredelsen alvorlig?		
Har overtrederen unnlatt å følge opp pålegg?		
Kjente overtrederen åpenbart til at handlingen var ulovlig?		
Har overtrederen gjentatte ganger brutt plan- og bygningslovgivningen?		
Har overtredelsen bidratt til økonomisk gevinst?		
Er overtredelsen gjort med tanke på økonomisk gevinst (i forretningsøyemed)?		

Veiledning: Det er først dersom det foreligger en eller flere skjerpene omstendigheter etter § 16-2 det er aktuelt at gebyret når opptil den maksimale rammen.

4. Sluttberegning og samordning av gebyret	JA	NEI
Foreligger det en eller flere skjerpene omstendigheter etter § 16-2?		
Bør gebyret reduseres fordi det vil være urimelig i forhold til overtredelsen eller overtrederens situasjon, for eksempel at det har påløpt høy tvangsmulkt?		
Er det grunnlag for å redusere gebyret på grunnlag av samordning av sanksjoner etter pbl § 32-10?		

5. Konklusjon på gebyrets samlede størrelse:	
---	--

ⁱ Tilsyn bør som hovedregel være avsluttet før sak om overtredelsesgebyr starter, jf. De innledende merknadene til kapittel 16 i veiledningen

ⁱⁱ Kommunen bør vente med å starte sak om overtredelsesgebyr til påtalemyndigheten har avsluttet sin vurdering av saken.

ⁱⁱⁱ Hvis den ansvarlige er dømt eller frifunnet for den samme handlingen kan vedkommende ikke ilegges overtredelsesgebyr.

9.2 MAL - TILSYNSRAPPORT

Internt notat etter Tilsyn og ulovlighetsoppfølging pbl

Fra: <saksbehandler>
Sak: <tittel>

Saksnr./Arkivkode
xx/xxx - GNR/B xx/xx

Sted
FINNSNES

Dato

xx.xx.201x

Befaring/møte i forbindelse med <Tilsyn>/<Ulovlighetsoppfølging> med hjemmel i pbl §§ XX, ble gjennomført XX.XX.XX

Tilstede:

Bakgrunn:

Hvorfor er saken åpnet/gjennomført?

Vurdering:

Beskrivelse av funn, og vurdering av f.eks. lovlighet

Dokumentasjon og evt. vedlegg:

foto, dokumenter, etc

Videre arbeid i saken:

vedtak, pålegg, overtredelsesgebyrer, anmeldelse

Informasjon til statistikk

- Tilsynsoversikt
- Ulovlighetsoversikt

signatur