



Dato 7. februar 2024
Saksnr.: 2020067787-12
Saksbehandler Svend Åge Strisland
Godkjent av Arne Kjell Brunes
Venke Moe
Tone Iglebæk

Saksgang

Areal- og miljøutvalget
Bystyret

Møtedato

18.04.2024
29.05.2024

Strategi for tilsynsvirksomhet etter plan og bygningsloven 2024-2028

Forslag til vedtak

[Bystyret godkjenner ny Strategi for tilsynsvirksomhet etter plan- og bygningsloven, og reviderte veiledere for fastsettelse av tvangsmulkt.](#)

Sammendrag

Kommunen skal etter byggesaksforskriften SAK10 § 15-1 utarbeide strategi for kommunens tilsynsvirksomhet. Gjeldende strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven ble godkjent for 4 år i 2020. Strategien har blitt revidert og godkjent årlig siden den gang. I tråd med regelverket må det nå utarbeides ny strategi. For å sikre bred politisk forankring skal strategien behandles og vedtas av Bystyret. Den årlige rulleringen behandles deretter av Areal- og miljøutvalget inntil ny strategi må vedtas senest i 2028.

Den største endringen i ny strategi er det økte fokus på tilsynsdelen av virksomheten, og her spesielt tilsyn med større byggeprosjekter. Da følges byggesakene opp fra søknad om rammetillatelse og helt frem til det gis ferdiggattest, ved såkalte Milepælstilsyn. Tidlig innsats og forebygging er viktig for å unngå feil og mangler. Byggebransjen gir gode tilbakemeldinger på at kommunen følger opp da dette også er et viktig grep for å unngå arbeidslivskriminalitet.

Kommunen har i tillegg plikt til å følge opp ulovligheter, og mottar årlig en betydelig mengde henvendelser om mulige ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Økt ressursbruk på tilsyn innebærer en strammere prioritering når det gjelder oppfølging av innmeldte ulovlighetssaker. Tiltak som kan ha innvirkning på liv og helse og ulovlig bygging i strandsonen vil fremdeles bli høyt prioritert.

Direktør for By- og stedsutvikling anbefaler at strategien godkjennes.

Ragnar Evensen
Byutviklingsdirektør
Sign.

Venke Moe
Plan- og bygningssjef
Sign.

Dokumentet er godkjent elektronisk og gyldig uten underskrift

Vedlegg:

Strategi for tilsyn etter plan- og bygningsloven 2024-2028

Veiledning_ fastsettelse av tvangsmulkt (engangsmulkt) - 2024-2028

Veiledning_ klassifisering av størrelse på løpende tvangsmulkt (dagmulkt) - 2024-2028

Saksutredning

Historikk

Frem til 1998 hadde kommunen ansvar for å kontrollere bygg før de kunne tas i bruk. Kommunen gikk ferdigbefaring før ferdigattest kunne gis. Det er mange som har gitt uttrykk for at de ønsker seg den gamle bygningskontrollen tilbake. Det er da viktig å ta med seg at en av årsakene til avviklingen var at kontrollen ofte var mangelfull og hadde tidsfrister som ikke kunne overholdes. Den første systematiske dokumentasjonen av byggskader i Norge er fra 1994. Rapporten konkluderte med at omfanget av byggskader var stort. De fleste byggskader skyldes fukt, der de vanligste årsakene er vannlekkasjer utenfra, sopp og råte og vannlekkasjer fra badерom.

I tillegg til selve byggefeilene viste undersøkelser at det var mye og til dels store avvik mellom hva man hadde registrert i byggesaksarkivene og matrikkelen (eiendomsregisteret) og tiltak man etter hvert fikk kartfestet gjennom årlige nyregistreringer i kartgrunnlaget. Mht. sistnevnte registrering er det viktig å ta med seg at plan- og bygningsloven ikke ble landsdekkende før i 1965 og at man i spredtbygde strøk ikke nødvendigvis tok loven i bruk da den kom.

På bakgrunn av dette kunnskapsgrunnlaget fikk vi Byggesaksreformen av 1997. Reformen hadde som intensjon å oppnå færre byggefeil, gjøre det enklere å plassere ansvar for feil, og sikre effektiv håndheving av regelverket. Det ble stilt krav om at søknadspliktige arbeider skulle gjennomføres av profesjonelle og kvalifiserte foretak. Hovedansvaret skulle fortsatt ligge hos tiltakshaver, men i tillegg ble det lagt ansvar til de involverte foretakene.

Reformen sikret mulighetene for å ilagge sanksjoner ved overtredelser, deriblant tvangsmulkt og tilbaketreking av ansvarsrett. For å sikre at det ble gjennomført kontroll i større grad, ble ansvaret for bygningskontrollen overført fra kommunene til de ansvarlige foretakene.

Ansvarsrettsystemet ble videreført i gjeldende plan- og bygningslov av 2008, men lokal godkjenning (kommunal forhåndsvurdering) som var en viktig forutsetning for byggesaksreformen, bortfalt etter en avgjørelse i EFTA-domstolen i 2015. I 2016 fikk vi dagens system hvor man erklærer ansvar. Dette innebærer i likhet med lokal godkjenning at man påtar seg et direkte ansvar overfor kommunen for at kravene i regelverket, relevante arealplaner og selve byggetillatelsen er oppfylt. Samtidig kan feil ved gjennomføringen følges opp med sanksjoner mot foretakene fra kommunens side.

Krav til kommunen

Alle kommuner skal etter plan- og bygningslovens (pbl.) § 25-1, jf. byggesaksforskriftens (SAK10) § 15-1, utarbeide en strategi for kommunens tilsynsvirksomhet. Strategien skal vise målsetninger og rutiner for det kommunale tilsynet, organisering, evt. samarbeid med andre kommuner eller instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering. Strategien skal vise utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper og temaer (herunder lokale forhold og innsatsområder).

Gjeldende tilsynsstrategi ble godkjent i 2020 etter anbefaling fra kommunerevisjonen, som i sin revisjon av tilsynsvirksomhet i kommunen i 2019 fant at kommunen ikke hadde fulgt sin lovpålagte plikt til å utarbeide en slik strategi. Strategien har blitt revidert og

godkjent av politisk utvalg årlig siden den gang. Strategien gjaldt for perioden 2020 til 2024. Ny strategi erstatter denne og gjelder fra 2024 til 2028, med årlige revideringer.

Endringer

I ny strategi er det endringer, både på et overordnet plan da kommunen skal prioritere tilsynsdelen av virksomheten i større grad enn tidligere.

Veileder for fastsettelse av tvangsmulkt endres også i form av lavere satser for de fleste sakstyper.

Byggeplasstilsyn - Milepælstilsyn

Nytt i strategien er innføring av det vi har kalt Milepælstilsyn. Her vil tilsynssaken følge byggesaken fra start til mål - fra søknad kommer inn, gjennom hele byggeprosessen og helt frem til det søkes om og innvilges ferdigattest. Hensikten er å forebygge feil og mangler i tillegg til å se på kvalifikasjoner og kompetanse. Det finnes endel useriøse bedrifter som påtar seg ansvar i byggesaker, og dette er derfor også viktig å følge opp slik at det er de riktige foretakene, med den rette kompetansen som oppfører byggene i kommunen. I tillegg vil det være tilsyn med produktdokumentasjon da det er viktig at riktige materialer brukes på riktig sted.

Det vil føres både dokumenttilsyn og flere stedlige tilsyn i løpet av en slik prosess, og vi tror at det å være synlige der det bygges vil ha en påvirkning og gi en effekt ift. seriøsitet som igjen vil speiles i sluttproduktet.

Det er identifisert 7 forskjellige milepæler/områder i en byggeprosess hvor tilsyn vil ha stor effekt. De 7 milepælene er som følger:

- Tilsyn ved søknad om tillatelse/søknadsprosess
Her tas tilsyn med prosjekteringen, tegninger, krav i plan, bestemmelser eller andre kommunale forhold, ansvarsforhold osv.
- Tilsyn ved søknad om igangsettingstillatelse
Her vil tilsyn med kvalifikasjoner og kvalitetssikringssystemer, ansvarsbelegging i byggesaken, tegnings- eller produksjonsunderlag, produkttilsyn mv. være aktuelt.
- Tilsyn med foretakenes avviksbehandling
Tilsyn med at foretakene registrerer og lukker avvik.
- Tilsyn med ferdig grunnmur eller plate på mark
Tilsyn med plassering av byggverk, både i marka og i høyde.
- Stedlig tilsyn med utførelse av branntetting/brannsikring
Stedlig tilsyn for å se til at branntetting er gjennomført i tråd med prosjektering og lovverk. Kan også være aktuelt å sjekke at rømningsveier, slokkeanlegg og brannvarslingssystemer mv. er utført iht. produksjonsunderlaget.
- Tilsyn ved tett tak eller ferdig fasade
Tilsyn med om oppbygning av tak eller vegger er i tråd med produksjonsgrunnlaget og om fasaden er tett. Her er produkttilsyn med vinduer, taktekkingsmaterialer osv. aktuelt
- Tilsyn ved søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest
Her vil tilsyn med plassering, tilgjengelighet/universell utforming, sikkerhet i bruk/brann og rømning, krav til uteområder og tilsyn med FDV-dokumentasjon være aktuelt.

Disse milepælstilsynene vil være med på å skjerpe bransjen til å prosjektere og utføre tiltakene i tråd med teknisk forskrift, loven og reguleringsplaner. Målet er at bygg føres opp med best mulig kvalitet. Tilsyn kan også bidra til å luke ut useriøse foretak, og avverge avvik/byggefeil på det mest gunstige tidspunktet. Byggefeil utgjør store summer årlig (ca.19-20 milliarder årlig), samtidig som rettingsprosesser er veldig tidkrevende når avvik skal rettes når noe er ferdig bygd.

Tilsyn generelt

Selv om fokuset vil være på de store prosjektene og Milepælstilsynene, vil det også føres tilsyn i andre (mindre) saker, men også her må det fokuseres på de mest alvorlige sakene. I tillegg til de prioriterte nasjonale tilsynsområdene fra 2024 til 2026, som er oppfølging av sikkerhet mot naturfarer i byggesaker og tilsyn med at etablering av hybler og boenheter er omsøkt og lovlige, vil saker hvor det er fare for liv og helse bli prioritert.

Tilsyn med ansvarlig søker vil også fortsatt følges opp, da byggesak mottar et relativt stort antall ufullstendige søknader. Tilsyn med dette vil forhåpentligvis luke ut useriøse aktører. Dette vil føre til færre mangelbrev og raskere saksbehandling, noe som kommer tiltakshaver til gode.

Ulovlighetsoppfølging

Med økte fokus på tilsyn i større byggeprosjekter og tilsyn generelt, vil det mht. ressursene bli nødvendig å sette tydeligere og strengere prioritering av alvorlighetsgrad og omfang i ulovlighetsoppfølgingssakene. Kommunen har store restanser (rundt 300 saker til fordeling), og det meldes stadig inn nye saker. Saker som skal følges opp vil fortsatt bli registrert i prioriteringsliste fra prioritert 1 (PRI-1) til prioritert 3 (PRI-3). Tidsfrister for behandling av sakene må utvides, og settes til maks 1 år for behandling av PRI-1 saker, og til maks 2 år for PRI-2 og -3 saker.

Prioriteringen vil vurderes ut fra følgende (fra strategien)

Meldinger om mulige ulovligheter fra publikum skal vurderes og prioriteres som følgende:

- a) Dersom henvendelsen anses som en ren nabo tvist, eller gjelder et tiltak som er lite i omfang eller alvorlighetsgrad og tiltaket er oppført for lenge siden (veiledende >20 år), skal saken ikke følges opp. Det vil si at kommunen ikke foretar nærmere undersøkelser for å avdekke om tiltaket er lovlig oppført eller ikke. Saken avsluttes med brev til innmelder om at saken ikke vil bli undersøkt nærmere jf. tilsynsstrategien. Dette er en prosessledende beslutning, som ikke kan påklages.
- b) Dersom henvendelsen gjelder en overtredelse av mindre betydning, skal kommunen unnlate å forfølge overtredelsen, jf pbl § 32-1, annet ledd. Vurderingen av hvilke tiltak som er av mindre betydning, hører inn under kommunens forvaltningsskjønn. Sentrale momenter er overtredelsens art og omfang, og avvikets betydning for de interesser som plan- og bygningslovgivningen skal sikre. Ofte vil dette gjelder mindre tiltak i omfang og alvorlighetsgrad. Dette er en prosessledende beslutning, som ikke kan påklages.

Mht. pkt a) og b) hvor kommunen kan avstå fra å følge opp et tiltak og saken avsluttes, kan ikke kommunen ta sakene opp igjen til behandling på et senere tidspunkt.

- c) Henvendelser som skal undersøkes nærmere, skal prioriteres etter alvorlighetsgrad og registreres i liste fra prioritert 1 til prioritert 3.

For at et tiltak/en ulovlighet skal få prioritert (PRI-1) må det etter ny vurdering derfor gjelde tiltak som:

- nr.1 – kan medføre fare for liv og helse (brann- og rømningsforhold, konstruksjonssikkerhet mv.)
- nr.2 er store/massive tiltak (hele hytter/boliger, store terrenginngrep mv.),
- nr.3 være store tiltak i strandsonen, og/eller som påvirker allmenhetens frie ferdsel eller privatiserer, irreversible tiltak (sprengning, større fyllinger/terrenginngrep), eller tiltak som er plassert innenfor verneområder eller fredningsområder
- nr.4 hybelhus (næringsmessig utleie med stor negativ påvirkning på naboer eller boligområder).

PRI-2 tiltak vil kunne være der det er oppført flere tiltak på samme eiendom, der tiltaket helt klart er i strid med plangrunnlaget, og andre tiltak i strandsone som ikke privatiserer og er reversible.

PRI-3 tiltak vil være oppfølging av små tiltak med liten alvorlighetsgrad som f.eks. mindre murer, legger, hagestuer, osv., eller tiltak som vurderes til å være rene nabokonflikter. Disse sakene vil kun følges opp når man finner at det er ressurser til det, og disse kan derfor bli liggende ubehandlet over lang tid.

Sanksjoner

Sanksjoner skal bidra til å sikre etterlevelse av regelverket. Hvis kommunen oppdager eller blir gjort oppmerksom på forhold i strid med plan- og bygningslovgivningen, har kommunen plikt til å følge opp ulovlighetene ved å vurdere sanksjoner. Sanksjonene retter seg for det første mot å hindre eller rette opp det ulovlige forholdet, og for det andre mot straffereaksjoner. Kommunen kan gi advarsel når det ved kommunalt ettersyn er avdekket avvik fra regelverket. Advarsel er den mildeste reaksjonen mot regelbrudd og skal rettes til den som har ansvaret for avviket. En advarsel er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages.

Videre kan kommunen rette pålegg mot den ansvarlige for forhold som er i strid med regelverket. Pålegget kan gå ut på retting, opphør av bruk eller stans av arbeider. Det mest aktuelle er pålegg om retting, slik at byggverket blir i tråd med regelverket. Et pålegg kan ikke gå lenger enn til å gjenopprette den lovlige tilstanden på eiendommen og blir gitt med tidsfrist. Pålegg er et enkeltvedtak som kan påklages.

Det er ingen foreldelsesfrister for adgangen til å gi pålegg. Det er svært tidkrevende å skulle dokumentere en del gamle tiltak og kommunen kan utøve skjønn i slike saker. Det kan være feil og mangler også i offentlige arkiv. For å sikre oppfyllelsen av pålegg, kan kommunen følge opp med tvangsmulkt (dagbøter) eller forelegg (lite brukt). Tvangsmulkt har som formål å påvirke den ansvarlige til å etterleve et pålegg om retting eller stans. Den ilegges som et engangsbeløp, en løpende mulkt eller en kombinasjon av disse. Tvangsmulkt er et enkeltvedtak som kan påklages.

Fastsettelse av størrelse på tvangsmulker

Størrelse på tvangsmulker settes av hver enkelt kommune på bakgrunn av felles praksis med andre sammenlignbare kommuner og anbefalinger fra direktoratet for byggkvalitet. Kommunens gjeldende størrelse på total sum av tvangsmulker ble godkjent i forbindelse med godkjennelse av Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging som gjaldt fra 2020-2024. Ved gjennomgang av de siste års saker ser vi at størrelsen, spesielt for dagmulkt til privatpersoner, har vært i høyeste laget. Det har i noen saker blitt veldig store summer for enkelte mindre tiltak. Det er imidlertid viktig at mulktene settes høyt i tiltak hvor det er fare for liv og helse, og disse bør derfor beholdes på dagens nivå. Størrelse på mulkt til foretak endres ikke, mens det foreligger nedsettelse for de fleste tiltak for privatpersoner med i snitt opptil 50% på både engangsmulkt og løpende dagmulkt.

Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr kan ilegges ved forsettlig eller uaktsomme brudd på regelverket. Ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak som kan påklages. Beslutningen om det skal ilegges overtredelsesgebyr, ligger til kommunen og kan ikke overprøves.

Områder som videreføring fra forrige strategi

Oppfølging av tiltak som kan medføre fare for liv og helse, miljø eller sikkerhet og videreføres som hovedprioritet sammen med ulovligheter i strandsonen. I tillegg kommer de prioriterte nasjonale tilsynsområdene som fra 2024 til 2026 er oppfølging av sikkerhet mot naturfarer i byggesaker og tilsyn med etablering av hybler og boenheter er omsøkt og lovlige.

Videre ser man at det er viktig å følge opp foretak ift. kompetansekrav for å unngå feil og mangler. Tilsyn med disse områdene vil derfor også bli videreført. Samarbeid med andre

etater, myndigheter og instanser har blitt bedre og bedre i løpet av forrige periode, og dette ønskes utvidet og formalisert i enda større grad fremover.

Kommunen har p.t 6 personer i 100% stilling knyttet til ansvarsområdet. De ansatte har bred faglig bakgrunn og er tilpasset endret fokus til Milepælstilsyn. Vi tror at det, sett i sammenheng med endret fokus fra ulovlighetsoppfølging til tilsyn, skal være tilstrekkelig bemanning i kommende periode.

Ansvarsforhold/hjemmel for oppfølging:

Kommunen er pålagt å følge opp saker etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Saker hvor hjemmelsgrunnlaget eller/og eierrettigheter ligger under annet loyverk, kompetanse eller ansvar skal følges opp av de respektive kommunalområdene i tråd med intern rutine/prosedyre. Plan og bygg skal i hovedsak følge opp saker knyttet til plan- og byggesaker hvor kommunen ikke har eierinteresser.

Ved ulovligheter og/eller misforhold knyttet til eiendommer som Eiendom, Ingeniørvesenet eller Parkvesenet forvalter, skal dette følges opp av kommunen som grunneier. Ulovligheter og/eller misforhold knyttet til kulturminnevern som eget fagområde i kommunen, skal følges opp av byantikvaren. Nødvendige lovhjemler fortutsettes delegert til de ulike forvaltningsområdene.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Kommunen rapporterer årlig gjennom KOSTRA antall sanksjoner og annen oppfølging i forbindelse med sin tilsynsaktivitet. Rapporteringene viser at omfang av tilsyn bør økes i stort sett hele landet for å ivareta forsvarlig byggkvalitet. Hovedmålsettingen med å styrke tilsynsvirksomheten er å sikre at avvik og feil oppdages så tidlig at det fortsatt er mulig å endre tiltaket uten for store rettingsarbeider. Det er både billigere og lettere å rette ting på papiret (under prosjektering) enn når et bygg allerede er oppført. Kommunen har også fått tilbakemeldinger på at tilstedeværelse på byggeplassene vil føre til at det som bygges, oppføres med den nødvendige og lovpålagte kvaliteten slik at sluttbruker, enten det er kommune, private foretak eller privatpersoner, får det produktet de forventer og ønsker.

Det kan tidvis fremstå i lokale medier som om Kristiansand kommune bruker mye ressurser på ulovlighetsoppfølging. En av våre utfordringer er at tilsynsrapportene og oppfølgingen av disse ikke krever spesielt arbeid fra medienes side da de bruker kommunens tekst og foto. Oppslagene synes å fenge publikum, og nesten alle saker blir offentliggjort. Det vil i kommende periode bli vurdert hvorvidt selve rapportene kan unntas offentlighet da de ofte inneholder foto tatt i private omgivelser.

Ulovlighetshenvendelser om tiltak av mindre omfang og alvorlighetsgrad vil iht. ny strategi få lavere prioritet, men det forventes at økt tilsyn kan føre til at det blir færre ulovligheter på sikt. Det må også legges til at de fleste mindre saker løses gjennom dialog.

Det anbefales at Strategi for tilsynsvirksomhet etter plan- og bygningsloven med vedlegg (veiledning for fastsettelse av tvangsmulkt) godkjennes. Strategien og veiledere vil da ha politisk forankring, og vil gjelde fra og med bystyrets vedtaksdato frem til nytt vedtak i 2028.

Svend-Åge Strisland
Saksbehandler/tilsynsleder
7.2.2023