



Tilsynsstrategi for byggesaker 2023 - 2025

(PBL § 25-1 og SAK 10§15-1)

**Vedtatt av Utvalg for plan og bygg den
17.03.2023**

Innhold

1	Innledning – Hva er tilsyn og tilsynsstrategi?	2
2	Målsetting.....	4
2.1	Overordnet mål:	4
2.1.1	Mål for Tønsberg kommune 2023 - 2025.....	4
3.	Organisering.....	4
4.	Kompetansebehov	5
5.	Rutiner	5
6.	Ressursbruk for tilsynet.....	7
7.	Finansiering.....	8
8.	Utselgelse og prioritering av fagområder	8
	Vedlegg 1 : Evaluering av tidligere tilsynsstrategi	9
	Vedlegg 2: Evaluering av handlingsplan 2022	9
	Vedlegg 3: Handlingsplan 2023.....	9

1 Innledning – Hva er tilsyn og tilsynsstrategi?

Tønsberg kommune skal utføre tilsyn. Dette følger av plan- og bygningsloven § 25-1 hvor kommunene er pålagt å føre tilsyn i et slikt omfang at de kan avdekke regelbrudd.

Tilsyn er en oppgave som inngår i kommunens forvaltning av Byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 15. Skal plan- og bygningsloven fungere etter intensjonen, må kommunen føre tilsyn med etterlevelse av regelverket slik at byggverket oppnår ønsket kvalitet.

Av SAK10 § 15-1 fremgår det at kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor målsetningen for tilsynsplanen/strategiplanen beskriver planlegging, organisering og gjennomføring av tilsyn med byggesaker.

Kommunens tilsynsplikt omfatter alle typer tiltak etter pbl § 20-1:

- Søknadspliktige tiltak med og uten krav om ansvarsrett
- Tiltak unntatt byggesaksbehandling
- Ulovlige igangsatte tiltak

Tilsyn avgrenses også mot ulovlighetsoppfølging. Ved tilsynet avdekkes eventuelle ulovlige forhold. Ulovlighetsoppfølging vil kunne være aktuelt når tilsynet avdekker klare avvik.

Av plan- og bygningsloven § 31-7 fremgår det at plan- og bygningsmyndigheten skal føre tilsyn med eksisterende arealer og byggverk for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø. Videre skal det føres tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert. Det er videre en plikt at kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Lov og forskrift stiller ingen krav om hvor omfattende tilsynet skal være, verken i antall tilsyn eller hvor mange prosent av antall byggesaker. Plan- og bygningsloven § 25-1 annet ledd tilsier imidlertid at kommunen fører tilsyn ” i tilstrekkelig grad til at den kan avdekke regelbrudd”. Kommunen kan ikke unnlate å føre tilsyn, blant annet skal kommunen føre tilsyn med at pålegg følges.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf pbl §25-2, 2. ledd.

Tilsynsstrategi.

Et effektivt tilsyn er avhengig av at kommunen legger opp til en strategi for planlegging og organisering av tilsynet. Kommunen er derfor pliktig til å utarbeide en strategi i henhold til SAK 10 § 15-1.

Strategien skal i hovedsak ta stilling til:

- Målsettinger for tilsynet
- Organisering og eventuelt samarbeid med andre offentlige sektorer
- Kompetansebehov
- Rutiner
- Ressursbruk for tilsynet
- Finansiering
- Utvelgelse og prioritering av fagområder

Evaluering

Det skal årlig gjennomføres en gjennomgang av resultatene på tilsynsområdet med en evaluering av måloppnåelse. Evalueringen skal skje i januar i forbindelse med KOSTRA rapporteringen.

Evalueringen skal avklare behov for eventuelle justeringer av hvilke tilsynsområder som det fokuseres på. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Ved utløpet av hver 2- årsperiode skal kommunen rapportere til Direktoratet for byggkvalitet. Rapporteringen skal inneholde en oversikt med vurderinger av tilsynsvirksomheten samt avdekkede avvik.

Kommunen kan av ulike grunner velge å føre tilsyn innenfor faste temaer eller fagområde innenfor en tidsperiode. Eksempelvis bør det iverksettes innenfor de fagområdene hvor det erfaringsmessig oppstår feil enten det er i søknadsprosessen, ulovlig igangsatt eller ved økonomiske eller samfunnsmessige konsekvenser av feil er særlig store eller innenfor fagfelt hvor det er behov for avdekket de faktiske byggetekniske forhold som eks. rømningsveier etc.

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

2 Målsetting

2.1 Overordnet mål:

- Færre byggefeil og kvalitativt gode byggverk i kommunen.
- Respekt for regelverket og troverdighet rundt kommunens håndtering av byggesaker, herunder styrke publikums følelse for likebehandling.
- God dialog med ansvarlige foretak.

2.1.1 Mål for Tønsberg kommune 2023 - 2025

- Følge opp på henvendelser vedrørende ulovlige boenheter (fysiske tilsyn med ulovlighetsoppfølging)
- Gjennomføre tilsyn av søknader om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest
- Følge opp diverse løpende henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige (fysiske tilsyn eventuelt med ulovlighetsoppfølging)
- Gjennomføre revisjonstilsyn av foretak
- Føre tilsyn i forhold til obligatoriske krav i saksforskriften §15-3.
 - At etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlig, jf. SAK10 § 15-3 og byggesaksforskriften §2-1 og §2-2
 - At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. SAK10 § 15-3 og byggesaksforskriften §5-4

3. Organisering

Tønsberg kommune har en egen tilsynsenhet. Enheten er pr. i dag organisert direkte under virksomhetsleder areal, bygg og landbruk. Tilsyns- og ulovlighetsenheten samarbeider også med andre offentlige etater som politiet, skatteetaten og brannvesenet.

Tilsyn skal:

- Gjennomføre tilsyn og utføre tilsyn sammen med saksbehandler eller med andre sektormyndigheter.
- Utarbeide strategi- og tilsynsplan for hvert 2 år.
- Utarbeide årlig en handlingsplan for tilsyn
- Revidere og evaluere handlingsplanen/aktiviteten i forhold til strategien hvert år.

Ulovlighet skal:

- Følger opp saker etter tilsyn med samme prioriteringshensyn
- Vurdere anmeldelse eller overtredelsesgebyr/andre sanksjoner etter pbl
- Deltagelse ved tilsyn etter behov
- Utarbeide årlig en handlingsplan for ulovlighet
- Revidere og evaluere handlingsplanen/aktiviteten i forhold til strategien hvert år.

4. Kompetansebehov

Tilsynsenheten skal jevnlig delta på kurs/studier og fagsamlinger som vil øke kompetansen for tilsyn/ulovlighetsoppfølgings funksjon. Tilsynsenheten deltar i et nettverk for tilsyn og ulovlighetsoppfølging med andre kommuner og med DIBK.

Krav til tilsynskompetanse vil variere etter arten og omfanget av tilsynet. Kompetansebehovet vurderes i hvert enkelt tilfelle i forhold til kompleksitet og størrelse. Dersom manglende kompetanse skulle være tilfelle, kan enheten knytte til seg personer med nødvendig kompetanse eksternt eller internt i kommunen.

Kriterier for kompetanse:

- Byggfaglig kompetanse
- Juridisk kompetanse
- Relevant erfaring

5. Rutiner

Ifølge SAK10 § 15-2 skal det utarbeides tilsynsrapporter for tilsyn i hver enkelt tilsynssak.

Forhåndsvarsel:

Det foreligger ingen krav til forhåndsvarsling av tilsyn. Dersom kommunen beslutter tilsyn på et tidlig tidspunkt bør det som hovedregel varsles, med mindre det kan være til hinder for gjennomførelse av tilsynet.

Et forhåndsvarsel bidrar til effektivitet ved at alle parter er forberedt og kan tilrettelegge et tilsyn på en enklere måte.

Et enkelt forhåndsvarsel bør inneholde:

- Hvilket tiltak det skal føres tilsyn med
- Sted og tidspunkt
- Formålet med tilsynet
- Tilsynets omfang
- Referansedokumenter
- Tilsynsgruppen
- Program for tilsyn.

Tilsynsrapport:

Tilsyn skal avsluttes med en tilsynsrapport. Rapporten skal i den grad det er relevant inneholde:

- Faktiske forhold, tid, sted, og hvem som er til stede og andre opplysninger i tiltaket
- Foretak evt. tiltakshaver
- Observasjoner under tilsynet
- Bestemmelser, tillatelse mv. som er overtrådt
- Fremlagt dokumentasjon
- Kommunens vurdering av forholdet
- Sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
- Frist for lukking av avvik.

Tilsynsrapporten vil dekke kommunens behov for å nedtegne eller protokollere iakttakelser fra eventuelle befaringer.

Tilsynsrapporten er et viktig element for videre oppfølging av tiltakshavere/eiere eller de ansvarlige foretak ved eventuelle feil/mangler eller ved ulovlig forhold.

Tilsynsrapporten skal arkiveres i kommunens bygningsarkiv.

Rapporten sendes til tiltakshaver/eier, ansvarlig foretak i byggesaken. Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes Direktoratet for byggkvalitet.

Tilsynsrapport er ikke nødvendig ved innhenting av supplerende opplysninger/dokumentasjon i forbindelse med saksbehandlingen.

Oppfølging

I enkelte tilfeller hvor det gjennom tilsyn er avdekket ulovlige forhold, kan det i etterkant innsendes nødvendig søknad. Søknaden vil da bli behandlet som om tiltaket ikke er utført.

Av plan- og bygningsloven kap 32 og § 32-1 fremgår at kommunen har plikt til å forfølge overtredelser gitt i medhold av denne lov. Dersom overtredelsen er av mindre betydning, kan kommunen velge å ikke forfølge ulovligheten.

Dersom eventuelle avvik ikke rettes og ikke kan anses som bagatellmessige, vil oppfølging etter tilsyn kunne innebære advarsler eller iverksetting av sanksjoner etter plan- og bygningsloven kap 32. Oppfølging etter tilsyn vil også kunne få konsekvenser for foretakets ansvarsrett.

Plikten til å føre tilsyn og følge opp ulovligheter er vesentlig forsterket i lovendringen fra 2010. Ulovlighetsoppfølging vil kunne være mer aktuelt når det er avdekket ulovlige forhold og etter klare avvik i tilsyn. Ulovlighetsoppfølging skiller seg fra tilsyn ved at man da har konstatert (med sikkerhet) at det foreligger et avvik, og da oppstår det en plikt til å følge opp dette jf pbl § 32-1.

Der det helt klart foreligger et eller flere avvik, står kommunen forholdsvis fritt i å velge ulike reaksjonsformer til ulovligheten.

Av lovbestemmelsen i § 32-1 fremgår det også at kommunen kan foreta en skjønnsmessig adgang til å avstå fra å forfølge overtredelser av "mindre betydning". Dette er en videreføring av pbl 1985 hvor uttrykket var "bagatellmessig betydning". Dersom kommunen velger å avstå fra å forfølge ulovligheter, er dette ikke et enkeltvedtak. Det vil si at avgjørelsen etter andre ledd ikke kan påklages, verken av private parter eller offentlige organer.

Av temaveiledning til Direktoratet for byggkvalitet pkt 1.5.2 fremgår det ulike praktiske reaksjonsformer som kan brukes:

- Advarsel (plan- og bygningsloven § 22-4)
- Tilbaketrekking av ansvarsrett (plan- og bygningsloven § 22-4)
- Krav om uavhengig kontroll (jf SAK10 § 14-3)
- Pålegg (plan- og bygningsloven § 32-3)
- Forelegg og tvangsmulkt (plan- og bygningsloven §§ 32-6 og 32-5)
- Overtredelsesgebyr (plan- og bygningsloven § 32-8)
- Omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven (forvaltningsloven § 35)
- Straff (plan- og bygningsloven § 32-9)

Kommunens retningslinjer for bruk av overtredelsesgebyr og politianmeldelse:

Saker der overtredelsesgebyr spesielt skal vurderes:

- Mindre alvorlige saker (som nevnt i avsnittet nedenfor)
- Ulovlig bruk av leiligheter
- Tiltak i LNF områder og strandsonen
- Ikke omsøkte bruksendringer i næring

Saker der politianmeldelse skal vurderes:

- Strandsonesaker som ikke er reversible
- Komplekse saker med stor samfunnsinteresse (f.eks. fare for liv og helse)
- Gjengangere
- Bevisst unnlattelse av å følge våre vedtak
- Andre alvorlige saker

6. Ressursbruk for tilsynet

Enheten består for tiden av 3 årsverk. En tilsynsansvarlig (byggmester) og to ulovlighetsoppfølgere (jurister). I tillegg kan det trekkes inn ressurser fra den øvrige avdelingen i konkrete saker.

Saksmengden er stor, og det er ut fra erfaringene så langt behov for å styrke enheten ytterligere til 2 på tilsyn, slik at kapasiteten på tilsyn økes.

7. Finansiering

Tilsyn er omfattet av kommunens lovpålagte forvaltningsoppgaver, og utgifter til tilsyn i Tønsberg kommune dekkes gjennom kommunens gebyrregulativ for behandling av bygge – og delingssaker.

Kostnadene inngår som en «overhead» i kommunens generelle byggesaksgebyr, siden det er urimelig at tiltakshaver blir belastet for økt gebyr når kommunen utfører tilsyn. En liten del blir også finansiert med overtredelsesgebyr.

8. Utvelgelse og prioritering av fagområder

Prioriterte tilsynssaker i perioden:

1. prioritet:

a. Fare for liv og helse:

- i. At etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. SAK10 § 15-3
- ii. At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. SAK10 § 15-3
- iii. at branntekniske krav er oppfylt

b. Irreversible tiltak (eks terrenginngrep)

c. Tiltak i friområder, LNF, strandsone og langs vassdrag

2. prioritet:

a. Dokumenttilsyn

- i. at rollen som ansvarlig søker (SØK) er forskriftsmessig ivaretatt
- ii. at krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket

b. Revisjonstilsyn

Ovennevnte punkt 1 og 2 er prioriterte tilsynsområder i 2022 og 2023, jf. SAK10 § 15-3. Ved utløpet av denne 2-årsperioden skal kommunen sende en oversikt med vurdering av tilsyn etter denne bestemmelsen til departementet.

Prioriterte ulovlighetssaker i perioden:

1. prioritet

- a. Fare for liv og helse (eks ulovlige boenheter)
- b. Irreversible tiltak (eks terrenginngrep)
- c. Tiltak i friområder, LNF, strandsone og langs vassdrag
- d. Oppfølging av avslagssaker (der tiltaket allerede er utført)

2. prioritet:

a. Lovlighetsavklaringer

3. prioritet:

- a. ulovlige bruksenheter der tillatelse mangler, men som ikke medfører fare for helse, miljø og sikkerhet
- b. bruk av bygg og anlegg uten at det foreligger ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse

Vi vil i tillegg prioritere ileggelse av overtredelsesgebyr i samme prioriterte rekkefølge.

Under følger tabell som beskriver de forskjellige formene for tilsyn og hvordan de gjennomføres.

Egenskaper ved metoden	"Dokumenttilsyn"	"Inspeksjonstilsyn"	"Revisjonstilsyn"
Karakteristikk	Enkel, kun saksbehandling	Enkel, saksbehandling og befaring	Krever trening, lærerikt også foretaket, krever mer tid
Kompetanse hos tilsynet	Saksbehandling	Saksbehandling	revisjonserfaring
Formål	Sannsynliggjøre utført kontroll	Etterprøve tillit	Etterprøve tillit, mer i "dybden"
Tema	Gjennomgang av kontrolldokumentasjon	Praktisering av dokumentert kontroll	Praktisering av dokumentert kontroll med vekt på system
Varsling	Ikke nødvendig	I vedtaket	I eget varselbrev
Gjennomføring	Gjennomgang av tilsendt kontroll-dokumentasjon	Gjennomgang av kontrolldokumentasjon, påvisning på stedet	Intervjuing, gjennomgang av kontrolldokumentasjon, påvisning på stedet
Rapport	Registrering av tilsynet	Standardisert	Mal for oppsett med bruk av fritekst om funn

Vedlegg 1 : Evaluering av tidligere tilsynsstrategi

Vedlegg 2: Evaluering av handlingsplan 2022

Vedlegg 3: Handlingsplan 2023

