



Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i 2022

Innledning

Kommunen har plikt til å påse at plan- og bygningsloven (pbl.) overholdes i kommunen. I tillegg til ulovlighetsoppfølging er foretakstilsyn blitt stadig viktigere.

Sarpsborg kommune har gjennom de siste 13 årene jobbet målrettet med oppfølging av ulovligheter, og vi opplever at kommunen har etablert seg som en foregangskommune blant sammenlignbare, mellomstore kommuner når det gjelder kontinuitet og fokus på tilsynsarbeid.

I 2007 opprettet Bystyret i Sarpsborg en stilling øremerket ulovlighetsoppfølging i kystsonen. I 2011 ble dette fulgt opp med ytterligere en stilling for tiltak også utenfor kystsonen, med et særlig fokus på ulovlig etablerte boenheter. Begge stillingene er videreført, men arbeidsform og prioriteringer er justert og effektivisert.

Ulovlighetsoppfølging i kystsonen var tidligere i hovedsak basert på tips. I et forsøk på å skape en større opplevd gevinst av arbeidet for allmennheten, har vi siden 2018 i stedet fokusert på utvalgte delstrekninger, og anvendt friluftsløven og plan- og bygningsloven i kombinasjon.

På grunn av bekymringsmeldinger om lukkede miljøer/radikalisering og brudd på koronaforskriften ble det gjennom 2020 økt fokus på aktivitet i ikke-godkjente forsamlingslokaler. Parallelt med det har tverrfaglig samarbeid med blant annet Arbeidstilsynet og brannvesenet avdekket ulovlig bruk av næringslokaler. 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). Dette fokuset har blitt videreført gjennom 2021 - i tillegg til at arbeidet med ulovlige boenheter er videreført.

2021 har vært et krevende år for byggesaksteamet generelt og for tilsynsarbeidet spesielt. Først og fremst fordi tilsynsgruppa har måttet avse et årsverk knyttet til arbeidet med overgang til nytt saksbehandlingssystem, men også på grunn av en pappapermisjon, noe sykdom, utfordringer knyttet til pandemien og at vi har mistet begge medarbeiderne som jobbet med foretakstilsyn. Dette har gjort at vi har tapt både fremdrift og verdifull kompetanse. Vi jobber for å styrke begge deler 2022, og det er i kommunens budsjett for 2022 vedtatt å styrke tilsynsavdelingen.

For bedre bruk av ressursene har vi ønsket å flytte de "passive sakene" til en pool. Denne løsningen viste seg å p.t. ikke være teknisk gjennomførbar. Vi vil i 2022 jobbe med å bygge opp kompetanse og utforske nye måter å jobbe på. Vi håper at vi i 2022 vil klare å prioritere å ilagge flere overtredelsesgebyr i håp om at det vil virke preventivt. I 2021 klarte vi dessverre ikke å prioritere dette arbeidet så høyt som vi ønsket.





Foretakstilsyn er i dag sentralt for at loven skal kunne håndheves og praktiseres etter sitt system. Vi følger DiBKs anbefalte tematilsyn, men forsøker samtidig å være synlige og har siden 2017 utført flere både varslede og uvarslede byggeplasstilsyn.

Lovgrunnlag

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. 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. I 2022 og 2023 er kommunene pålagt å føre et særskilt tilsyn med at det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, og at etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlig.

Når det gjelder oppfølging av ulovlige tiltak følger oppfølgingsplikten av pbl. § 32-1. Kommunen har plikt til å følge opp brudd på bestemmelser i pbl., byggteknisk forskrift (TEK17), SAK10, arealplaner og enkeltvedtak. Oppfølgingsplikten gjelder alle former for ulovligheter, men oppfølging kan unnlates dersom overtredelsen er av mindre betydning. Siden 2019 har vi også valgt å bruke friluftsløven med særlig sikte på fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen og utmark generelt.

Målsetting

Sarpsborg kommune har valgt særskilt å fokusere på følgende:

- Jobbe for å bringe ulovligheter til opphør. Prioritere fare for liv og helse, skade på miljø og sjenanse for omgivelser.
- Sikre allmennhetens muligheter for ferdsel- og friluftsliv i de mest attraktive områdene langs sjøen.
- Å styrke respekten for regelverket og troverdighet rundt kommunens behandling av byggesaker, herunder styrke publikums følelse av likebehandling.
- Færre byggefeil og bedre kvalitet i bygg.
- God dialog med ansvarlige foretak og publikum.
- Bedre kvalitet på byggesøknader.

Organisering

Ca. 4,5 årsverk er avsatt til tilsyn og ulovlighetsoppfølging:

- En saksbehandler (jurist) jobber med ulovligheter utenfor kystsonen, primært ulovlige boenheter (1 årsverk).
- To saksbehandlere (jurister) jobber med ulovligheter generelt, primært i kystsonen (1 årsverk til sammen).
- En saksbehandler (fagskoleingeniør) jobber med foretakstilsyn (1 årsverk).





I løpet av første halvdel i 2022 skal det ansettes 1 saksbehandler på tilsyn og 1 teamleder.

Ressurser

Tilsyn med foretak finansieres gjennom en andel av det generelle saksbehandlingsgebyret for byggesaker. Tilsynet utgjør om lag 25 % av gebyrgrunnet, jf. gebyrregulativ for Sarpsborg kommune vedtatt 18.06.2016 (revidert 22.10.2020), punkt C.1.1.

Ulovlighetsoppfølgingen kan ikke gebyrfinansieres direkte i de enkelte sakene om ulovlighetsoppfølging. I henhold til veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker, publisert av KMD 06.09.2021, kan ulovlighetsoppfølgingen finansieres som en overheadkostnad i byggesakstjenesten. Det vil si at en andel av gebyrinntektene lovlig kan avsettes til ulovlighetsoppfølging. Inntekter fra tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer tilfaller kommunen, og kan omdirigeres til ulovlighetsoppfølgingen. Arbeid med veiledning og klagebehandling faktureres ikke.

Prioriterte tema

I tilsynsarbeidet vil Sarpsborg kommune i 2022 prioritere tilsyn med:

- At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. SAK10 § 15-3
- At etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. SAK10 § 15-3
- Tiltak under oppføring gjennom varslet og uvarslet byggeplasstilsyn, herunder særlig samsvar mellom gjennomføringsplan, samsvarserklæringer og faktisk gjennomføring av tiltaket.

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.

I arbeidet med ulovlighetsoppfølging vil Sarpsborg kommune i 2022 prioritere:

- Å avverge akutt fare for liv og helse.
- Å stanse / følge opp / bringe til opphør boenheter som er etablert uten tillatelse fra kommunen.
- Å stanse / følge opp / bringe til opphør ulovligheter i kystsonen.
- Å stanse / følge opp / bringe til opphør ulovligheter som kan få samfunnsmessig betydning.

Vi vil i tillegg prioritere å (vurdere å) illegge flere overtredelsesgebyr – både som følge av ulovlighetsoppfølging og i saker hvor det avdekkes avvik gjennom foretakstilsynet og/eller i byggesaksbehandlingen.





Rutiner

Tilsyn:

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. 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 som dokumenttilsyn eller stedlig tilsyn, eller som en kombinasjon av disse to tilsynsformene. Tilsynsvirksomheten har fokus på å være synlig med både varslede og uvarslede stedlige tilsyn.

Ulovlighetsoppfølging:

Kommunen mottar jevnlig tips og henvendelser om mulige ulovligheter. Det kan være brev, e-poster eller (anonyme) telefoner. I tillegg oppdager kommunen selv en rekke mulige ulovligheter. For hver mulig ulovlighet opprettes en sak i kommunens saksbehandlingssystem slik at forholdet og eiendommen gjøres søkbart og tilgjengelig. Siden sommeren 2012 blir det i alle disse sakene sendt et standard tilsynsbrev. Brevet opplyser tiltakshaver om forholdet og plasserer ansvaret hos vedkommende. Kommunen mener dette er viktig for å nå flere av målsettingene med kommunens tilsynsvirksomhet.

I 2020 fikk kommunen på plass en elektronisk løsning på kommunens hjemmeside, hvor publikum kan registrere tips om mulig ulovlige tiltak. Denne løsningen gjør at alle tips journalføres, men medfører samtidig mange henvendelser knyttet til disse sakene. Det er derfor behov for å effektivisere håndteringen av disse sakene og sørge for at ressursene knyttet til ulovlighetsoppfølging brukes så hensiktsmessig som mulig. I 2021 utredet vi mulighetene for å legge sakene i en pool i påvente av ledig kapasitet hos den enkelte saksbehandler. Det er imidlertid avdekket tekniske skranker i saksbehandlingssystemet som hindrer dette i å bli en ny rutine.

Ulovligheter foreldes ikke, og enkelte tips og funn under ulovlighetsoppfølgingen i kystsonen gjelder udokumenterte bygg og konstruksjoner som har vært stående i lang tid. Mange av disse tiltakene er det vanskelig å utrede, enten fordi opplysningene om oppføringstidspunktet er uklart. Eller fordi det juridiske grunnlaget for en eventuell videre oppfølging er usikker. Tiltakene er ofte i en juridisk gråsoner, noe som innebærer at kommunen bærer en betydelig risiko for feil under oppfølgingen. I tillegg vil oppfølgingen medføre en redusert rettsikkerhet





og forutsigbarhet for den som eventuelt vil være ansvarlig for å rydde opp. Resultatet blir som regel at kostnadene ved å følge opp disse tiltakene er høye, mens nytten av å følge dem opp er lave. Kommunen er forpliktet til å forfølge kjente ulovligheter uavhengig av alderen, men er ikke forpliktet til å bruke betydelige ressurser på å avdekke om tiltaket faktisk er ulovlig. Vi ønsker å avgrense den utredende delen av oppgavene mest mulig, til å omfatte nyere tiltak i tråd med notat datert 07.12.2020.

Ved ulovlige tiltak vil tiltakshaver/eier bli orientert om hva vi mener kan være ulovlig, og få mulighet til å søke om at tiltaket blir godkjent. Tipsere skal få tilsendt et standardbrev som viser til at tips vil bli prioritert iht. tilsynsstrategien.

Mål for 2022

Foretakstilsyn:

- Avslutte 5 stedlige tilsyn (både varslet og uvarslet).
- Avslutte 10 dokumenttilsyn.

Ulovligheter i kystsonen:

- Lukke 10 ulovlighetssaker.

Ulovligheter utenfor kystsonen:

- Lukke 40 ulovlighetssaker.

Rapportering og evaluering

Foretakstilsyn

- Ved lukking av tilsynet utarbeides en tilsynsrapport.
- 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.
- Resultatene fra tilsynsarbeidet presenteres for Utvalg for plansaker en gang årlig.
- Ved utløpet av 2022 sendes en oversikt med vurdering av de tidsavgrensede krav om tilsyn, jf. SAK10 § 15-3, til departementet.

Ulovligheter

- Resultatene fra ulovlighetsarbeidet presenteres for Utvalg for plansaker en gang årlig.





Oppsummering av 2021 og redegjørelse for mål for 2022

I 2021 nådde vi ikke målsettingene våre for tilsynsarbeidet og deler av ulovlighetsarbeidet. Dette skyldes i hovedsak at begge saksbehandlere på tilsyn sa opp sine stillinger i 2021. Samtidig har tyngre enkeltsaker lagt større beslag på kapasiteten også i 2021.

Årsverket avsatt til ulovlighetsoppfølging i kystsonen ble i 2021 delvis omfordelt til oppfølgingen av e-byggesak, samt ytterligere redusert som følge av foreldrepermisjon og sykdom.

Grappa har samlet sett hatt store utfordringer, og disse utfordringene vil også prege 2022. Det vil medgå tid til ansettelser, opplæring og annen nødvendig kompetanseheving, slik at tilsyn kan gjennomføres forsvarlig. E- byggesak vil også i 2022 prege det årsverket som har fått oppgaven med oppfølgingen av systemet.

For best utnyttelse av ressursene ønsker vi i 2022 å fokusere på at samarbeid mellom saksbehandlerne fungerer godt. Årsverkene for oppfølging av ulovligheter i og utenfor kystsonen vil vi forsøke å kombinere, slik at den samlede kapasiteten utnyttes mest mulig effektivt. Vi vil også etablere tydeligere rutiner for hvilke saker vi prioriterer og finne en arbeidsform som i størst mulig grad skjærer gruppa fra gjentatte henvendelser om å prioritere konkrete saker. Vi ønsker å vurdere overtredelsesgebyr i alle saker der det er aktuelt. Vi ser imidlertid for oss at arbeid med overtredelsesgebyr vil kunne gå ut over antallet tilsynssaker vi klarer å lukke.

Målsettingen for antall avsluttede saker i 2022 er redusert som følge av de ovennevnte utfordringene. Reduksjonen har også sammenheng med vår erfaring om at tilsynssakene blir stadig mer komplekse og ressurskrevende – vi bør tenke gjennom ressursbruken og kompleksiteten før vi åpner tilsyn, men vi mener samtidig at vi ikke kan eller bør unnlate å følge opp saker fordi de tilsynelatende er for komplekse.





Statistikk

Overtreddelsesgebyr

	2017	2018	2019	2020	2021
Saker som ble avsluttet med gebyr som følge av tilsyn	2	12	3	0	0
Saker som ble avsluttet med gebyr som følge av ulovlighetsoppfølging	-	1	1	1	2
Saker som ble avsluttet med gebyr utenom tilsyn og ulovlighetsoppfølging *	-	-	2	0	0
Saker som ble avsluttet med gebyr totalt	2	13	6	1	2

* Overtreddelser som oppdages i byggesaksbehandlingen og som samtidig blir etterhåndsgodkjent.





Status per 01.01.2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nye ulovlighetssaker	173	177	171	227	161	135
Derav avsluttede saker	18	21	17	19	11	59
Totalt avsluttede ulovlighetssaker (hvorav i kystsonen)	61	62	60	108 (29)	66 (14)	62 (3)
Varsel om pålegg	49	67	34	54	43	36
Vedtatte pålegg med tvangsmulkt	12	3	20	19	8	4
Vedtatte stoppordrer	9	5	4	4	4	3
Nye tilsyn (hvorav byggeplasstilsyn) *	27	52	61 (24)	38 (24)	24 (10)	12 (1)
Avsluttede tilsyn (hvorav byggeplasstilsyn) *	22	47	61 (24)	41 (24)	22 (10)	29 (11)
Advarsler gitt	1	16	12	10	7	5
Ansvarsretter fratatt	1	2	6	4	3	0
Ansvarsretter trukket som følge av tilsyn	3	3	2	3	3	3

* Registrering av antall byggeplasstilsyn startet i 2018

