

Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2024-2027

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
2	Formål	2
3	Varighet	2
4	Erfaring med tilsyn og oppfølging av ulovligheter i Lørenskog inntil 2023.....	2
5	Organisering av tilsynsarbeidet og oppfølging av ulovligheter	3
5.1	Rutine for gjennomføring	3
5.2	Tidsavgrensede tilsyn fra Direktoratet for Byggkvalitet	4
5.3	Tilsynsformer	4
5.4	Fremgangsmåte ved gjennomføring av tilsyn	5
5.5	Fremgangsmåte ved oppfølging av ulovligheter	5
6	Fokusområder for 2024-2027.....	6
7	Måltall 2024-2027	6
8	Oppsummering.....	7
9	Lovhenvisninger	7

1 Innledning

Kommunen har plikt til å føre tilsyn og til å følge opp ulovligheter.

Hensikten med tilsyn og oppfølging av ulovligheter er å sikre at krav i lov, forskrift og planvedtak blir ivarettatt, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 25-1 og pbl § 32-1.

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å føre tilsyn i løpet av byggesaken og inntil fem år etter at ferdigattest er utgitt. Plikten til å forfølge ulovligheter er imidlertid ikke tidsbegrenset og kan dermed forfølges i hele tiltakets levetid.

Tiltakene må omfattes av byggesaksbestemmelsene, ref. pbl § 20-1.

Plan- og bygningsloven kapittel 25 regulerer kommunens plikter i forbindelse med tilsyn i byggesaker. Byggesaksforskriftens (SAK 10) kapittel 15 utdyper hvordan denne aktiviteten skal utføres og organiseres.

Målet med tilsyn er å forebygge og rette opp feil og avvik så tidlig som mulig. Forfølging av ulovligheter bidrar til å forebygge at byggverk oppføres uten tillatelse, og til å rette opp feilene som kan påvirke helse- og miljøforhold.

I henhold til «Reglement for delegering og saksbehandling i folkevalgte organer» har byggesaksavdelingen delegert myndighet for planlegging og gjennomføring av tilsynsaktiviteten, og forfølging av ulovligheter.

2 Formål

Formålet med strategi for tilsyn- og ulovlighetsoppfølging er å lage en strukturert plan for hvordan tilsyn og ulovlighetsoppfølgingen skal foregå.

Strategien legger føringer for hvilke tiltak og foretak det skal bli ført tilsyn med, samt hvordan ulovligheter skal følges opp på en strukturert og forutsigbar måte.

3 Varighet

Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging ble første gang utarbeidet i 2019 og gjaldt for perioden 2019-2023.

Nåværende strategi gjelder for 2024-2027.

Strategien rulleres på nytt i 2027 og vil da gjelde for nye fire år.

4 Erfaring med tilsyn og oppfølging av ulovligheter i Lørenskog inntil 2023

De siste årene har Lørenskog kommune hatt cirka 300-400 byggesaker per år. Det er bygget tettere rundt boligområdene Fjellhamar, Ødegården og i sentrale områder.

I perioden 2019-2023 har byggesaksavdelingen utført ca. 20 tilsyn per år og fulgt opp mellom 50 og 100 ulovligheter. Tilsyn i byggesaker har hovedsakelig vært utført i forbindelse med søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Det siste året har tilsyn gradvis blitt utført tidligere i byggesaken, som tilsyn med prosjektering, produktdokumentasjon og kvalifikasjoner.

Kommunen har skriftlige rutiner for gjennomføring av tilsyn og for oppfølging av ulovligheter. Disse ble etablert høsten 2018 og er senere revidert.

Tiltakshaver har selv ansvar for å bygge i henhold til lov og forskrift. Lovendringer de siste årene har ført til at flere tiltak ikke lenger er søknadspliktige. Dette har ført til en økning av antall henvendelser fra både tiltakshaver og naboer om gjeldende regelverk.

Fra 2021 har avdelingen fått bedre kapasitet til å føre tilsyn og følge opp ulovligheter.

Oppfølging av ulovlighet: Brukerundersøkelser viser at innbyggerne savner tilbakemelding på hva som skjer med deres varsel og om videre fremdrift i saken. Dette har ført til at kommunen har forbedret rutinene. Den som varsler om ulovlighet, skal få tilbakemelding i henhold til krav i forvaltningsloven og med informasjon om saksgang. Når det gjelder oppfølging av ulovligheter, er dette unntatt offentlighet, derfor løpende informasjon til den som melder ulovligheten ikke er hensiktsmessig. Vår erfaring er også at det er et stort ønske om befaringslik at partene får forklart hva saken gjelder. Oppfølging av ulovligheter viser at mange ikke forstår regelverket, og har gått i gang med bygging i «god tro».

Tilsyn i byggesaker: Når kommunen fører tilsyn viser det seg at det ofte er feil og avvik i utførelsen eller at tiltaket ikke er ferdigstilt i den grad som søker/tiltakshaver påstår. Det er imidlertid registrert få feil ved prosjekteringen.

5 Organisering av tilsynsarbeidet og oppfølging av ulovligheter

Bygningsmyndigheten i Lørenskog planlegger å bruke ett årsverk henholdsvis på tilsyn og på oppfølging av ulovligheter de kommende årene.

Tilsynsaktiviteten og forfølgningen av ulovligheter dekkes av avdelingens gebyrinntekter i henhold til selvkostprinsippet.

Kommunen følger fremgangsmåten i Direktoratet for byggkvalitet sin temaveiledning om tilsyn, HO-2-2012 med evt. senere endringer.

Byggesaksavdelingen har ansvaret for organisering av tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Tilsyn kan organiseres som et tverrfaglig samarbeid med andre berørte instanser som kommunalteknikk, brannvesen, arbeidstilsynet, og evt. Direktorat for byggkvalitet.

Nødvendig fagkompetanse er arkitektur, ingeniør, kommunalteknikk og juridisk. Kunnskap om plan- og bygningsloven, samt andre lovverk er viktig. Det legges vekt på intern opplæring i avdelingen.

5.1 Rutine for gjennomføring

Rutiner for tilsynsarbeidet og for oppfølging av ulovligheter finnes i kommunens kvalitetshåndbok Compilo.

Tilsyn gjennomføres på eiendommer der det finnes en pågående byggesak og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Ulovlighet defineres som tiltak på eiendom der det ikke finnes en pågående byggesak.

I forbindelse med tilsyn på byggeplasser vil det ofte oppdages ulovligheter. Dette kan være at det er bygget for høyt, for nært nabo, eller i strid med tillatelse. Denne type ulovlighet følges normalt opp i henhold til rutiner for tilsyn.

Nedenfor redegjøres det for tidsavgrensede tilsyn, ulike tilsynsmetoder, samt fremgangsmåter for gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovligheter.

5.2 Tidsavgrensede tilsyn fra Direktoratet for Byggkvalitet

I tillegg til den enkelte kommunes egen tilsynsstrategi har Direktoratet for Byggkvalitet utarbeidet egne tema for tidsavgrensede tilsyn. Dette er hjemlet i SAK 10 § 15-3.

I perioden 2011- 2023 har det vært flere perioder med ulike tidsavgrensede tilsyn. Departementet ønsket at kommunen ved utløpet av hver 2-års periode skal sende en oversikt med vurdering av tilsyn til departementet.

Oversikt over tidligere og gjeldende tidsavgrensede tilsyn:

Periode	Tema Kommunen skal i perioden la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:
2022-2023	-At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer. -At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige.
2020-2021	-At krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket -At krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt
2016-2019	-At krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket. Godkjenning og ansvar. -At krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt.
2015:	Ingen særskilte krav
2013-2014	-At kravene til universell utforming er oppfylt i tiltaket -At kravene til energibruk er oppfylt i tiltaket

Dette type tilsyn kan foregå etter en eller flere av de tre ulike tilsynsformene nevnt under.

5.3 Tilsynsformer

Kommunen fører tilsyn med tiltak som er innenfor tiltaksbegrepet slik det fremgår av pbl § 20-1.

Bygningsmyndigheten har anledning til å utføre både varslede og uvarslede tilsyn. Privatrettslige forhold faller utenfor området for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Vi har definert tre tilsynsformer:

a) Dokumenttilsyn:

Dokumenttilsyn er tilsyn som kommunen gjennomfører på dokumentasjonen i et prosjekt. Dette kan være tilsyn med kvalifikasjoner, produktdokumentasjon, søknadsdokumentasjon, og kvalitetssikringssystemene til foretak på ett eller flere fagområder.

Tilsyn med produktdokumentasjon føres for blant annet å påse at byggevarer og produkter har nødvendig dokumentasjon og benyttes som angitt i dokumentasjonen.

Tilsyn med kvalitetssikringssystemer gjennomføres for å påse at ansvarlige foretak har kvalitetssikringssystemene i henhold til byggesaksforskriften (SAK10) kap. 10 og 12.

b) Tematilsyn

Tematilsyn er tilsyn innenfor ett eller flere avgrensede fagområder i et byggeprosjekt, som for eksempel brann, lyd, energi, universell utforming og konstruksjonssikkerhet. Temaene velges ut basert på vedtatt strategi.

Tematilsyn kan gjennomføres på flere ulike måter:

- Tilsyn på byggeplass der etterspurt dokumentasjon må sendes inn i ettertid.
- Dokumentasjon bes sendt inn uten at det er gjennomført tilsyn på byggeplass.
- Tilsynsmøter. I et tilsynsmøte vil representanter fra bygningsmyndigheten og foretakets representanter gå gjennom foretakets dokumentasjon og krav som er stilt til tiltaket på de respektive fagområdene.

c) Tilsyn på byggeplass

Tilsyn gjennomføres på bakgrunn av enten forhold i byggesaken, etter mottatt bekymringsmelding fra naboer, eller andre forhold som når det er mistanke om at bygget ikke er bygget i tråd med tillatelse (grad av utnytting, gesimshøyde, plassering osv.).

Dette gjelder både ikke søknadspliktige tiltak, samt søknadspliktige tiltak som tiltakshaver står ansvarlige for, og tiltak der foretak har ansvarsrett.

5.4 Fremgangsmåte ved gjennomføring av tilsyn

Avvik i pågående byggesaker kan bli avdekket som følge av bekymringsmelding fra f.eks. innbyggere, eller som funn i løpet av byggesaksbehandlingen.

Bygningsmyndigheten kan foreta uvarslede tilsyn på byggeplassen basert på disse bekymringsmeldingene, eller funnene i byggesaksbehandlingen. Tilsynet holdes for å avklare hvorvidt forholdet er et avvik som må rettes opp.

Det utføres også tilsyn i byggesaker der erfaring tilsier at ansvarlige foretak har utført arbeid av varierende kvalitet.

For søknadspliktige tiltak med ansvarsrett (både i store prosjekter og i småhusområder) varsles tilsyn med ett konkret foretak, der tema er valgt ut ifra enten tilsynsstrategi eller funn i saksbehandlingen.

Ved søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest er det aktuelt å føre tilsyn med for eksempel sikkerhet i bruk og at tiltaket er bygget i tråd med tillatelsen.

Det utarbeides alltid tilsynsrapport der funnene og avvikene er vurdert. De ansvarlige foretakene, eller tiltakshaver, må sende inn dokumentasjon på at avvikene er lukket før det kan gis brukstillatelse eller ferdigattest.

I tiltak der det er gitt ferdigattest, må det varsles tilbaketrekking av ferdigattesten dersom tilsynet avdekker avvik.

Sanksjonene kan være;

- Advarsel - kopi sendes Direktoratet for byggkvalitet. Gjentatte advarsler kan føre til at sentral godkjenning blir trukket.
- Frata ansvarsrett – tiltakshaver må finne nytt foretak som står ansvarlig for fagområdet.
- Pålegg om uavhengig kontroll – der bygningsmyndigheten er usikker på hvorvidt utført prosjektering eller utførelse er i tråd med regelverket.
- Pålegg om retting – i tilfeller der foretak eller tiltakshaver ikke utbedrer eller ferdigstiller avvik (rutine for oppfølging av ulovligheter benyttes her).

5.5 Fremgangsmåte ved oppfølging av ulovligheter

Kommunen oppdager mulige ulovligheter vet at innbyggere/foretak sender melding, eller ved tilsyn/befaringer. Den som varsler om mulig ulovlighet, får bekreftelse på at varsel er mottatt.

Byggningsmyndigheten sender brev til den ansvarlige der det bes om redegjørelse for forholdet. Det foretas en befarings på stedet dersom det er nødvendig for å forstå saken.

Dersom redegjørelse og/eller befarings viser at et tiltak er ulovlig oppført, sendes varsel om pålegg om retting/tilbakeføring til tiltakshaver. Tiltakshaver gis anledning til å søke tiltaket godkjent i ettertid.

Dersom ulovligheten ikke opphører eller tiltaket ikke blir omsøkt vil det sendes pålegg.

Sanksjoner:

- Pålegg om retting og vedtak om tvangsmulkt
- Pålegg om stans og opphør med umiddelbar virkning og vedtak om tvangsmulkt

6 Fokusområder for 2024-2027

Byggningsmyndigheten i Lørenskog har vurdert at følgende fokusområder skal prioriteres. I tillegg vil det utføres tilsyn og behandles ulovligheter på andre områder. Dette fremgår av tabell i punkt 7.

Fokusområder:

a	Brann samt helse og miljø	Stor konsekvens for flere dersom brann oppstår eller sprer seg unødvendig. Helse og miljø er knyttet til støy (byggeperioden, trafikk).
b	Bruksendring i eksisterende bygg	Lav konsekvens, redusert livskvalitet for den enkelte
c	Konstruksjon	Stor konsekvens for flere dersom hele eller deler av bygg ramler ned
d	Sikkerhet i bruk	Middels stor konsekvens for den enkelte dersom personer skader seg i fall
e	Universell utforming	Lav konsekvens, redusert livskvalitet for den enkelte
f	Skredfare	Stor konsekvens, men liten sannsynlighet
g	Kvalifikasjoner til de ansvarlige	Middels stor konsekvens dersom tiltak prosjekteres eller utføres feil (avhengig av type avvik)
h	Energi/klimavennlige byggematerialer og løsninger	Middels stor konsekvens for den enkelte og samfunnet dersom bygg bruker mer energi enn forutsatt.

Listen er i prioritert rekkefølge der a er viktigst.

Fokusområdenes prioriteringer er satt på bakgrunn av vurderingen av at feil og avvik kan ha store konsekvenser for samfunnet og miljøet. Tilsyn skal være forebyggende arbeid, mens ulovlighetsoppfølging inntreffer først i etterkant av at det er konstatert feil og avvik i et tiltak, og dermed fungere som gjenopprettende. Høsten 2023 har Direktoratet for byggkvalitet valgt tilsynsdugnad for hybler. Det oppleves en økning i antall saker som gjelder bruksendring i eksisterende boliger, for å dekke det økende boligbehovet som følge av befolkningsveksten i Lørenskog.

Det varsles tilsyn i tre-fire byggesaker hver måned i henhold til tabell i neste avsnitt.

7 Måltall 2024-2027

Den økende byggeaktiviteter i kommunen krever at det settes noen prioriteringer i tilsynsarbeider og oppfølging av ulovligheter.

Tall i tabellen herunder gjelder planlagt antall tilsyn og forfølging/oppfølging av ulovligheter.

Prioriteringen nummeres fra 1 til 3, der 1 er førsteprioritet.

Prioritering	Tilsyn og ulovligheter	2024	2025	2026	2027
1	Sikkerhet ved brann generelt. Slokkevann og brannoppstillingsplasser spesielt i store prosjekter	15	15	15	15
1	Sikkerhet og bæreevne	5	5	5	5
1	Miljø og helse (støy i byggeperioden)	5	5	5	5
1	Miljø og helse (støy trafikk)	4	4	4	4
1	Kvalifikasjoner i tiltak	6	6	6	6
1	Annet: bygningshøyde, grad av utnytting mv.	10	10	10	10
	Sum prioritet 1	45	45	45	45
2	Produkter i byggverk	3	3	3	3
2	Plassering av tiltak (i forhold til veigrunn/infrastruktur)	4	4	4	4
2	Miljø og helse (lydforhold inn i bygning)	5	5	5	5
2	Ytre miljø (overvann)/sikkerhet mot naturfarer	8	8	8	8
2	Planløsning/universell utforming /hybler / boenheter og bruksendring (fokus på bokvalitet)	15	15	15	15
2	Dokumentasjon FDV	5	5	5	5
2	Sluttdokumentasjon/ ferdigstillelse	15	15	15	15
2	Avfallsplaner og miljøsanering	4	4	4	4
	Sum prioritet 2	59	59	59	59
3	Energibruk	3	3	3	3
3	Installasjoner og anlegg	4	4	4	4
3	Utearealer / universell utforming (MUA)	8	8	8	8
3	Kulturminner og kulturmiljøer	4	4	4	4
	Sum prioritet 3	19	19	19	19
	Total sum	123	123	123	123

8 Oppsummering

Den økede byggeaktiviteten i Lørenskog, krever at det settes prioriteringer i tilsynsarbeidet og i ulovlighetsoppfølgingen. Forrige strategi ble det lagt opp til et årlig antall tilsyn og ulovlighetsoppfølging på ca. 80. Strategien for 2024-2027 legger opp til 123 per år. Dette er en stor økning i antall saker på området. Det økes i antall saker om blant annet kulturminner og kulturmiljøer, dokumentasjon på FDV og i saker om omhandler miljø og helse. Det forventes også et økt antall tilsyn på brannsikkerhet. Økningen av saker på disse områdene gjøres på bakgrunn av at det kan gi store konsekvenser for samfunnet og miljø ved slike avvik og feil. Kommunen opplever også mange henvendelser som gjelder støy i byggeperioden, og det er ønskelig å bidra til å redusere disse ulempene (jfr. også kommunestyrets sak 92/23 den 14.juni 2023 «Lokale føringer for støy»).

9 Lovhenvvisninger

Pbl. § 20-1 Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene

Følgende tiltak omfattes av byggesaksbestemmelsene i denne lov:

- oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg
- vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a
- fasadeendring
- varig eller tidsbestemt bruksendring, vesentlig utvidere eller vesentlig endring av tidligere drift

- e. riving av tiltak som nevnt i bokstav a
- f. oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner
- g. oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger
- h. oppføring av innhegning mot veg
- i. plassering av skilt- og reklameinnretninger
- j. plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg
- k. vesentlige terrenginngrep
- l. anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass
- m. opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny fest grunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføring, jf. matrikkellova
- n. hovedombygging

Departementet kan gi forskrifter om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen

Pbl § 25-1. Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn

Pbl § 25-2. Gjennomføring av tilsynet

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 syvende ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivarettatt ved uavhengig kontroll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

Departementet kan gi forskrift om innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn

SAK 10 § 15-1 Strategi for tilsyn. Rapportering

Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor det bl.a tas stilling til:

- a. målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet
- b. organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering og
- c. utvelgelse og prioriteringer av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Pbl kapittel 32

§32-1 Plikt til å forfølge ulovligheter

§32-2 Forhåndsvarsel

§32-3 Pålegg om retting og pålegg om stans

§32-4 Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning

§32-5 Tvangsmulkt

§32-6 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

§32-7 Tvangsfullbyrdelse

§32-8 Overtredelsesgebyr

§32-8a Overtredelsesgebyr for brudd på reglene om konsekvensutredninger

§32-9 Straff

§32-10 Samordning av sanksjoner

Dette dokumentet er elektronisk godkjent