

STRATEGI FOR TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING SKIEN KOMMUNE 2025 - 2026



Innhold

1. Overordnet målsetting	3
2. Lovgrunnlag og grensesnitt	3
Tilsyn	3
Ulovlighetsoppfølging	4
Grensesnittet mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging	4
Tilsynsprosessen	5
3. Virkemidler og sanksjoner	5
4. Innsatsområder - tilsyn	6
Prioritering	6
Annet	6
5. Innsatsområder - ulovlighetsoppfølging	7
Prioritering	7
6. Samarbeid med andre myndigheter	8
7. Samarbeid med Porsgrunn kommune	8
8. Finansiering	8
9. Ressurser og organisering	8
10. Rapport og revidering	9

1. Overordnet målsetting

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven (pbl.) har som formål å sikre at byggetiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Ansvar for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse tillegges tiltakshaver og ansvarlige foretak i byggesaken. Byggesaksbehandlingen i kommunen er basert på tillit til aktørene og saksbehandlingen skal legge til grunn innkomne opplysninger i saken, kontrollere at saken er tilstrekkelig opplyst i henhold til forvaltningsloven § 17, samt påse at alle ansvarsområder er belagt med ansvarsretter, jf. pbl. § 21-4.

For å oppnå sentrale målsettinger om kvalitet i bygg og forsvarlig utførelse er det viktig å følge opp at aktørene er seg sitt ansvar bevisst og jobber systematisk med å kvalitetssikre sitt arbeid, slik at lovgitte krav og tillatelser følges. Kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging er nødvendig for å kunne avdekke og følge opp feil i byggetiltakene, ulovligheter i byggesaker, samt feil og ulovligheter ved eksisterende byggverk og konstruksjoner og annet som omfattes av tiltaksbegrepet i pbl § 1-6.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging slik loven legger opp til vil kunne være opplærende for både byggenæringen og innbyggerne. På sikt vil dette kunne være ressursbesparende for alle parter, inkludert bygningsmyndigheten. Et fungerende system for tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil også virke holdningsskapende, og motvirke oppfatninger om at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse» i byggesaker.

Overordnet målsetning for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i Skien kommune sammenfattes etter dette slik:

- Bidra til å sikre god kvalitet på bygg og at tiltak gjennomføres i tråd med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser
- Bidra til å skape holdninger for god byggeskikk og kvalitet i bygg
- Styrke respekten for regelverket og overholdelsen av dette i byggesaker

2. Lovgrunnlag og grensesnitt

Tilsyn

Kommunen har plikt til å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser, samt at ansvarlige foretak er kvalifisert. Tilsynsplikten følger av pbl. § 25-1 og er nærmere presisert i § 25-2. Kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen selv i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Kommunen kan foreta forebyggende undersøkelser, eller undersøkelser pga. feil eller mangler.

Kommunen kan føre ulike former for tilsyn som for eksempel:

- besiktigelse på byggeplass, eller i eksisterende bygg
- stikkprøver av valgte løsninger i prosjekterings- eller utførelsesfasen
- dokumentasjonsgjennomgang (for eksempel av prosjekteringsgrunnlag, sjekklister)
- samtale og/eller
- gjennomgang av hele eller deler av kvalitetssikringsrutinene

Kommunen kan føre tilsyn med alle tiltak som faller inn under tiltaksbegrepet i pbl. § 20-1. Tema og tilsynsform velges ut fra det som vurderes som hensiktsmessig i byggesaken.

Av byggesaksforskriften (SAK10) § 15-1 fremgår det at kommunen skal utarbeide en strategi for tilsyn. Tilsynsstrategien skal inneholde målsetting, organisering, utvelgelser og prioriteringer, samt rapporteringsrutiner.

Ulovlighetsoppfølging

Bestemmelsene om tilsyn må leses i sammenheng med pbl. kap. 32 om ulovlighetsoppfølging. Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Dersom ulovligheter avdekkes, enten ved tilsyn, merknader fra utenforstående eller etter eget initiativ, skal overtredelsen følges opp og rettes, jf. pbl. § 32-1.

Retting betyr at tiltaket må rives/fjernes/endres etc. slik at situasjonen blir tilbakeført i henhold til gjeldende bestemmelser og gitte tillatelser. Alternativet til retting gjennom tilbakeføring er at tiltaket omsøkes og formaliseres i etterkant. Dette kan gjøres dersom vilkårene i plan- og lovverk er oppfylt.

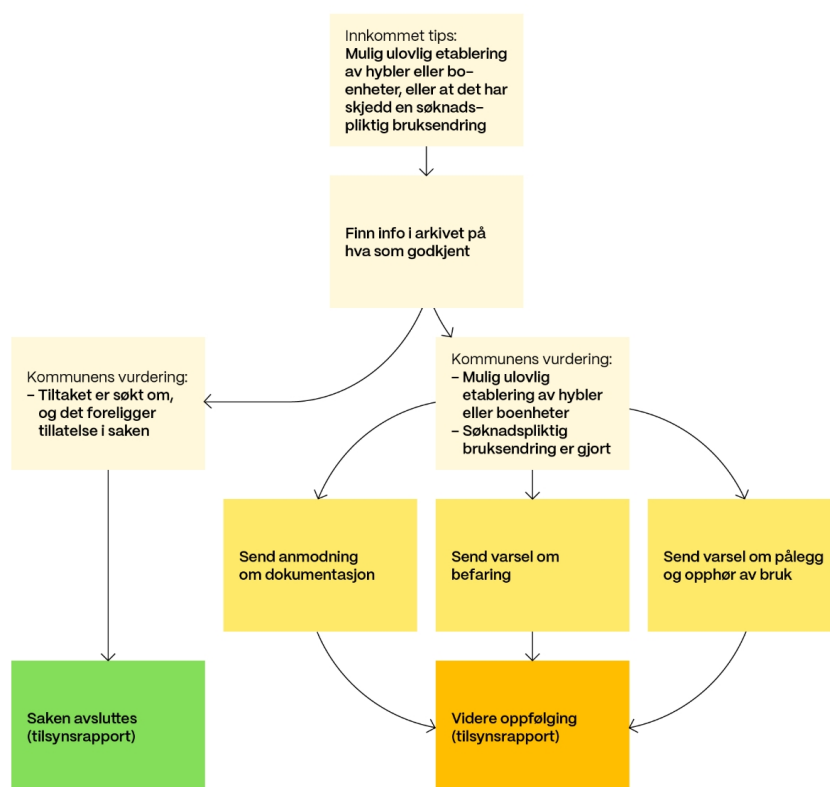
Ressurssituasjonen på tilsyns- og ulovlighetsområdet vil kunne medføre at det ikke er mulig å forfølge alle overtredelser som avdekkes. Hovedregelen om at overtredelser skal følges opp har derfor en unntaksbestemmelse. Kommunen kan beslutte å avstå fra å forfølge en ulovlighet dersom den er av mindre betydning, jf. pbl. § 32-1 annet ledd. Dette er en beslutning som ikke kan påklages. Det er viktig å understreke at unnlatt oppfølging ikke fører til at tiltaket blir lovlig, og det vil fortsatt hefte en ulovlighet ved eiendommen.

Grensesnittet mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging kan gripe inn i hverandre. Tilsyn kan avdekke avvik som blir fulgt opp i en ulovlighetsoppfølging, og ulovlighetsoppfølging kan kreve tilsyn for å avdekke om det faktisk foreligger avvik.

Tilsynets funksjon er i hovedsak preventivt og utføres stikkprøvemessig. Ved ulovlighetsoppfølging må det derimot foreligge en overtredelse eller en mistanke om overtredelse. Det er ikke anledning til å drive ulovlighetsoppfølgingen som en oppsøkende virksomhet uten forutgående mistanke om overtredelse. Ulovlighetsoppfølging har til hensikt å få det ulovlige forholdet/tiltaket i samsvar med gjeldende regelverk.

Tilsynsprosessen



Figuren er hentet fra DIBK sine informasjonssider, www.dibk.no

3. Virkemidler og sanksjoner

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om hvilke virkemidler og sanksjoner som kan benyttes for å forfølge overtredelsene. Virkemidlene og sanksjonene skal bidra til at avviket eller ulovligheten rettes slik at situasjonen blir i tråd med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser. Før virkemidlene eller sanksjonene vedtas skal den ansvarlige varsles. Nedenfor gis det en kort oversikt over virkemidlene og sanksjonene i plan- og bygningsloven, jf. kapitlene 23, 31 og 32:

- *Varsel og ev. vedtak om å frata ansvarsrett: ansvarsretten skal fratas ved alvorlige overtredelser, manglende dugelighet, pålitelighet og ved manglende kvalifikasjoner*
- *Pålegg om sikring og istandsetting.*
- *Pålegg om og forbud mot riving.*
- *Pålegg om retting og stans: kan omfatte retting, opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stans av arbeid*
- *Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning: kan for eksempel være aktuelt dersom en bygning er tatt i bruk uten nødvendig tillatelse, eller dersom arbeider er igangsatt uten tillatelse og det ulovlige forholdet medfører fare.*

- *Tvangsmulkt: skal fungere som et oppfyllellespress/pressmiddel som skal sikre rettidig oppfyllelse av pålegg. Tvangsmulkt ilegges som et engangsbeløp, en løpende mulkt eller en kombinasjon av engangsbeløp og løpende mulkt.*
- *Forelegg: manglende etterlevelse av pålegg kan følges opp med forelegg. Den ansvarlige kan bringe forholdet inn for domstolene dersom forelegget ønskes overprøvd.*
- *Overtredelsesgebyr: er en straffereaksjon hvor det må påvises skyld i form av forsett eller uaktsomhet. Overtredelsesgebyr kan ilegges selv om det er gitt pålegg som er etterkommet.*

Dersom en overtredelse er vesentlig og den ansvarlige har handlet forsettlig eller grovt uaktsomt, bør det vurderes å anmelde forholdet til politiet.

4. Innsatsområder - tilsyn

Prioritering

Følgende områder skal prioriteres:

- Tilsyn med dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer. Nasjonalt satsningsområde i 2 år (fra 1. januar 2024, SAK § 15-1 bokstav c)
- Tilsyn med lovligheten ved etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg. Nasjonalt satsningsområde i 2 år (fra 1. januar 2024, SAK 15-1 bokstav C)
- Tilsyn i saker som potensielt kan medføre fare for liv og helse
- Tilsyn i saker med useriøse aktører og med foretakets kvalifikasjoner
- Tilsyn før brukstillatelse/ferdigattest ved store byggesaker/prosjekt og offentlige/publikumsbygg
- Tilsyn i saker som berører øvrige forhold med samfunnsmessige konsekvenser
- Tilsyn etter anmodning fra kommunedirektør, ordfører, politisk utvalg og andre myndigheter

Annet

Kvikkleire

Geologiske forhold og kvikkleire er kompliserte områder hvor kommunen må støtte seg på eksterne fagmiljøer. Tilsynsavdelingen har ikke tilstrekkelig faglig kompetanse til å føre tilsyn med prosjektering og utførelse innenfor området. Kommunen prioriterer i denne typen saker å føre tilsyn med foretakenes kvalifikasjoner.

5. Innsatsområder - ulovlighetsoppfølging

Prioritering

Følgende områder skal prioriteres:

Prioritet 1

- Oppfølging av henvendelser om fare for liv og helse fra offentlige myndigheter og tjenesteytere, innbyggere og næringsliv
- Oppfølging av henvendelser om ulovlig beboelse og bruksendring
- Oppfølging av henvendelser om ulovlige byggearbeider som medfører fare for at miljøkvaliteter forringes i strandsonen og i landbruks-, natur og friluftsområder (LNF)
- Oppfølging av henvendelser om ulovlige byggearbeider som medfører at verneverdig bebyggelse forringes

Prioritet 2

- Oppfølging av henvendelser om ulovlig beboelse og bruksendring, der det ikke er umiddelbar fare for liv og helse (det ulovlige tiltaket og/eller bruksendringen har tilstrekkelig sikkerhet for rømning)
- Oppfølging av henvendelser om vesentlige terrenginngrep som ikke medfører umiddelbar fare for liv og helse

Prioritet 3

Oppfølging av henvendelser uten fare for liv og helse og uten fare for forringelse av verneverdig bebyggelse eller forringelse av miljøkvaliteter i strandsonen eller i landbruk-, natur- og friluftsområder.

Unnlatt oppfølging eller Avstå fra å forfølge ulovlighet

At kommunen etter en helhetsvurdering kan avstå fra å forfølge enkelte ulovlige tiltak, innebærer ikke at disse tiltakene er lovlige. Det er den som eier eiendommen som har ansvaret for at alle tiltak på eiendommen er omsøkt og godkjent (med ferdigattest). Tiltak der det unnlates oppfølging skal være lett reversible og med begrenset konsekvens for omgivelsene.

Slike tiltak kan blant annet være:

- Mindre tiltak utenfor strandsonen som ikke påvirker allmenn sikkerhet, miljø eller helse negativt, f.eks. boder, vinterhager, garasjer, terrasser, verandaer, støttemurer plattinger, terrengtrapp el. l.
- Brudd på plan- og bygningsloven som anses å være mindre alvorlige og ellers ivaretas av privatrettslig lovverk som f.eks. mindre støttemurer, levegger eller gjerder.
- Tiltak på kommunal grunn som kan følges opp av kommunen som grunneier eller med hjemmel i særlovgivningen.

6. Samarbeid med andre myndigheter

Samarbeid med andre aktuelle myndigheter er hensiktsmessig for mer å avdekke avvik, useriøse aktører, ulovligheter, m.m.

Ved alle større byggeprosjekter, og i andre saker med branntekniske problemstillinger har Skien kommune rutine for å gjennomføre byggeplasstilsyn sammen med Grenland brann og redning IKS i forbindelse med søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Skien kommune ønsker å fortsette samarbeidet med Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Mattilsynet og Politiet. Ved samarbeid med andre myndigheter vil det være naturlig at byggesaksenheten tar på seg et koordineringsansvar slik at tilsynsarbeidet blir mer samstemt.

7. Samarbeid med Porsgrunn kommune

I forbindelse med Skien kommunes budsjettbehandling i desember 2023 fikk administrasjonen en bestilling fra bystyret:

«Et større innslag av interkommunalt samarbeid innenfor teknisk sektor er ønskelig å få identifisert. Områder kan være kommunalteknikk, plan og byggesak, park, vei og stab -støtte funksjoner. Administrasjonen legger frem en sak våren 2024».

Innenfor by- og stedsutvikling i Skien er det gjennomført en kartlegging av aktuelle tjenester og oppgaver. En av disse oppgavene er arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

Skien og Porsgrunn har kommet fram til å etablere et forpliktende fagsamarbeid. Målsettingen er et styrket fagmiljø og økt motivasjon og med det muligheter for en stabilitet knyttet til personell og kompetanse. Lykkes kommunene med å beholde og rekruttere ansatte vil det i neste omgang gi økt kontinuitet i arbeidet med tilsyn- og ulovlighetsoppfølging.

Det skal utarbeides en samarbeidsavtale innen sommerferien 2025, som godkjennes av administrativ ledelse og legges til orientering for politikken.

8. Finansiering

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er finansiert gjennom en prosentandel av byggesaksgebyrene som følger av kommunens forskrift om gebyr (gebyrregulativet).

9. Ressurser og organisering

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er lagt til Byggesak og eiendomsskatteenheten. Det er pr. i dag en ressurs i 100% stilling avsatt til tilsyn og det samme til ulovlighetsoppfølging. De som innehar disse stillingene jobber tett med saksbehandlerne på byggesak og eiendomsskatt.

Enheten har delegert ansvar fra bystyret til å gjennomføre tilsyn og fatte vedtak i enkeltsaker.

10. Rapport og revidering

Tilsynsrapporter skal utarbeides etter hvert tilsyn i tråd med byggesaksforskriften § 15-2, og arkiveres i den enkelte sak. Tilsyn og ulovlighetsteamet skal utarbeide en rapport over enhetens aktivitet ved utgangen av hvert år. Her skal antall innkomne og avsluttede tilsyn- og ulovlighetssaker fremkomme. Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal revideres samtidig med den årlige rapporteringen.

Skien, 18.03.2025
Byggesaksmyndigheten