



SAKSFRAMLEGG

<i>Saksnr</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>
	Hovedutvalg for arealbruk og drift	

Saksbehandler: Kristin Sørensen

Tilsyn jfr. pbl. kap. 25 og SAK kap. 15

1. Juridisk utgangspunkt:

Plan- og bygningsloven:

§ 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.

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.

§ 25-2. Tilsynets innhold

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 andre ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivaretatt 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.”

Saksbehandlingsforskriften:

§ 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
- c) utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder.

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

§ 15-2. Tilsynsrapporter

Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak. Rapporten skal, i den grad det er relevant, gi opplysninger om

- a) faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket
- b) foretak og ansvar i byggesaken
- c) observasjoner under tilsynet
- d) bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt
- e) fremlagt dokumentasjon
- f) kommunens vurdering av forholdet
- g) sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
- h) frist for lukking av avvik.

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

Tilsynsrapport er ikke nødvendig ved innhenting av supplerende opplysninger i forbindelse med søknadsbehandling.

Det kan lages fellesrapport ved flere enkle tilsyn.

§ 15-3. Tidsavgrensede krav om tilsyn

Kommunen skal i en periode på 2 år fra 1. januar 2011, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

- a) At det foreligger tilstrekkelig sluttdokumentasjon for tiltaket, herunder

samsvarserklæringer, kontrollerklæringer, oversikt over avvik og at dokumentasjon som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold er overlevert til eier

b) At avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelse er utarbeidet og følges.

Kommunen skal ved utløpet av perioden på 2 år etter første ledd, i en ny periode på 2 år fra 1. januar 2013, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

a) At krav til universell utforming er oppfylt i tiltaket

b) At krav til energibruk er oppfylt i tiltaket.

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

2. Vurdering av tilsynsplikten:

Plikt til å føre tilsyn:

Disse bestemmelsene slår fast at kommunen har plikt til å føre tilsyn. Det framstår som selvforklarende at kommunens byggesaksbehandling må innebære en viss grad av tilsyn, om byggesaksbehandlingen skal fungere etter forutsetningene, og være forsvarlig. Tilsyn er kommunens virkemiddel for å følge opp byggesakene med hensyn til lovlighet, kvalitet, prosess, foretakenes utøvelse av ansvarsrett og så videre.

Tilsynsfunksjonen er med ny plan- og bygningslov blitt sterkere forankret i loven.

3. Dagens praksis:

Som en naturlig del av saksbehandlingen etterspør vi ofte ytterligere dokumentasjon. Dersom den etterspurte dokumentasjonen ikke er knyttet til tiltakets ytre rammer eller bestemmelser i vedtatte planer, vil en slik dokumentkontroll kunne kategoriseres som tilsyn. Dette skjer ofte ubevisst, gjerne fordi det oppstår begrunnet mistanke om at prosjekteringen ikke er i henhold til gjeldende regelverk. Dette "tilsynet" kan medføre korrigert prosjektering, eller for eksempel føre til krav om uavhengig kontroll. Likevel blir denne prosessen sjelden dokumentert eller definert som en tilsynsprosess.

I Bjugn kommune har vi, jfr. fremstillingen ovenfor, gjennomført tilsyn ved dokumentkontroll i lang tid. Vi har også i noen grad foretatt tilsyn ved befaring, gjerne med fokus på terrengarbeider, bygningers plassering i høyde og plan og lignende. Også denne typen tilsyn har i liten grad vært identifisert som tilsyn, eller satt i system eller helhetlig dokumentert.

4. Generelt om fremtidige tilsyn

Organisering, prioritering og finansiering:

Det er viktig at tilsyn prioriteres. Det bør vurderes om oppgaven bør fremkomme i budsjettene som egen post, men slik at utgiftene dekkes av byggesaksgebyrene. Dette er mest aktuelt dersom avdelingen opplever at det er vanskelig å prioritere oppgaven på grunn av for mange oppgaver/for lite folk.

Kommunen kan selv bestemme hvordan tilsynet skal organiseres og gjennomføres. Tilsynet kan for eksempel organiseres ved at det opprettes en interkommunal enhet. Flere små kommuner kan bedre skaffe seg, -og opprettholde, kompetanse, dersom de går sammen om å ansette en eller flere personer som kun skal drive med tilsyn. Rådmannen legger til grunn at tilsynsarbeidet i Bjugn kommune skal løses av avdeling for arealbruk. Faglig sett er det ønskelig at det overordnede ansvaret for tilsyn legges til en person, gjerne av avdelingens leder, men dette er ingen forutsetning. Denne personen bør ha hovedfokus på å få faste rammer rundt utvelgelse av tilsynsobjekter, samt av gjennomføringen av tilsynene og dokumentasjon av prosesser.

Fokus på egen kompetanse:

Vi må spørre oss selv om hva vi kan oppnå ved å være fysisk til stede på byggeplassen. Hva er vi i dag kompetente til å se? Og hvilken kunnskap bør vi skaffe oss? Vi må også vurdere om vi bør ha mulighet til å benytte konsulenter. Dette kan være personer med bygningsfaglig kompetanse, eller representanter for brukergrupper med spesielle behov og erfaringsbakgrunn som gjør dem egnet til å oppdage avvik.

Valg av tilsynsobjekter:

Ved utvelgelse av tilsynsobjekter må vi ha klart for oss hva vi ønsker å oppnå med å ha et oppegående tilsyn. Vi bør ha tilfeldig utvelgelse, for å oppnå generell preventiv virkning. I tillegg bør vi ha saklige utvelgelseskriterier der vi vurderer hvilket konkret behov det er for tilsyn. Det konkrete behovet kan da vurderes opp mot mistanke om uregelmessigheter, og tilsynet vil da minne om vanlig ulovlighetsoppfølging. Store bygg bør oftere bli gjenstand for tilsyn enn små. Bygg som skal være arbeidsplasser, åpne for publikum osv bør også oftere bli valgt ut for tilsyn.

Ulike typer tilsyn:

Tilsyn kan grovt sett inndeles i to typer:

1. Dokumenttilsyn ved kontroll av dokumenter i forbindelse med byggesaksbehandling, og ved systemkontroll og kontroll av overholdt dokumentasjonsplikt hos innehaver av ansvarsrett.
2. Tilsyn ved oppsøkende virksomhet/stedlig tilsyn.

Vi kan kreve dokumentasjon, og/eller besøke tiltak/tomt før tillatelse er gitt, underveis i byggeprosessen og/eller etter at vi har mottatt ferdigmelding, ja endog inntil 5 år etter at vi har gitt ferdigattest. Ofte vil de to tilsynstypene gå noe over i hverandre - ved at det ene utløser det annet.

Tilsyn ved dokumentkontroll og stedlig tilsyn kan utøves uavhengig av hverandre, eller i sammenheng med hverandre. Dess tidligere vi er i prosessen, dess mer fokus er det naturlig at vi har på dokumentkontrollen. Ved stedlig tilsyn forut for ferdigattest er det naturlig at vi både observerer de fysiske forhold, og ber om at ansvarlig søker samler dokumentasjon fra byggeperioden. Det kan også være naturlig at tilsynet utøves ved samtale med de enkelte innehavere av diverse ansvarsretter.

Dokumenttilsyn:

Før tillatelse er gitt er det for eksempel ofte aktuelt å føre tilsyn ved å etterspørre bedre prosjekteringsdokumentasjon vedrørende plassering i terreng, tilgjengelighet, brukbarhet og brannsikkerhet, men ethvert krav stilt i lov eller forskrift kan kreves dokumentert.

Før tillatelse gis, i byggeperioden og etter at ferdigmelding er levert kan vi kreve at innehavere av ansvarsrett dokumenterer at de har tilstrekkelige kontrollrutiner(styringssystemer) i sin virksomhet. Vi kan også kreve å få se hvordan systemene er benyttet, hjemmel er her godkjenningforskriftens § 9.

Stedlig tilsyn:

Det er viktig å huske at også ved stedlig tilsyn gjennomfører vi en ”kontroll med kontrollen”, det er derfor ofte naturlig å knytte tilsyn til ”milepæler” i tiltaket, det vil ofte bety at det er hensiktsmessig å føre slikt tilsyn i forbindelse med at vi har mottatt søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

For alle typer tiltak kan tilsynet fokusere på ethvert krav stilt i lov eller forskrift. Rådmannen legger til grunn at for publikumsbygg og arbeidsbygninger vil det ved ferdigattest være naturlig å føre tilsyn med brannsikkerheten og ved den universelle utformingen av tiltaket. For alle typer tiltak kan tilsyn knyttet til plassering av tiltak i høyde og plan være aktuelt.

Forholdet til kontraktsretten:

Vi må i den enkelte sak vurdere i hvilken grad vi skal vurdere tilsyn etter bekymringsmelding fra part i kontrakt. Dette kan for eksempel være aktuelt om en person er bekymret for om hans bolig blir bygd godt nok. Vi må i slike tilfelle være meget bevisste på at vi ikke skal ta avtalerettslig side i slik konflikt - det er kun byggesaken offentligrettslige side som skal vurderes ved tilsynet.

Generelt om gjennomføring av tilsyn:

Tilsynets avgrensing:

Tilsyn skal ikke erstatte egenkontroll eller uavhengig kontroll. Vi skal ikke peke på løsninger. Det er viktig å være klar over at vår påvirkningskraft gjennom tilsyn begrenses strengt av plan- og bygningslovgivningen. Når vi etterspør tilleggsdokumentasjon i byggesaker forholder vi oss alltid til minimumskravene fra lov og forskrift, vi driver ikke med prosjektering eller påvirkning av ”ønsket

retning”. I den grad dette kan forekomme er det en jobb for politikerne - gjerne gjennom planarbeid.

Hvor, hvilke tiltak, hvem og hvordan:

Hvor?

Tilsyn ved dokumentkontroll før tillatelse gis, bør utøves ved at vi krever dokumentene tilsendt/levert til kommunen.

Tilsyn etter at tillatelsene er gitt vil ofte bli lagt til byggeplassen, eller kontor tilhørende sentral aktør.

Hvilke tiltak?

I innkjøringsfasen bør vi i stor grad velge tilsynsobjekter der det står presumptivt dyktige aktører bak. Når innkjøringsfasen er over bør både objekter og subjekter velges ut etter saklige kriterier, men med innslag av ren stikkprøvekontroll.

Hvordan/hvem?

Tilsyn ved dokumentkontroll før rammetillatelse/igangsettingstillatelse utføres best av den enkelte saksbehandler som del av hans/hennes saksforberedelse. Slik er det også i dag og vi kan ikke se at dette bør endres.

Tilsyn etter at tillatelsene er gitt, vil som regel oppleves som en mer alvorlig form for utøvelse av offentlig myndighet. Dette tilsier at våre rutiner rundt valg av type tilsyn, utøvelsens form, objekter, deltakere, varslingsrutiner osv i større grad bør skje innen faste rammer. Dette tilsier at vi bør dokumentere de valg vi tar, hva vi erfarer og hvilke konsekvenser valg og observasjoner får.

Som hovedregel melder vi fra om tilsyn skriftlig og i god tid. Vi henvender oss alltid til ansvarlig søker der denne fins, ellers er det tiltakshaver som må kontaktes. Han blir bedt om å samle navngitte personer og/eller representanter for navngitte firma.

Når vi utøver tilsyn, må vi være klar over hvor grensene for vår oppgave går. Vi må også være oppmerksom på at vi kan pådra oss erstatningsansvar dersom vi stiller krav vi ikke har hjemmel for. Vi må være meget bevisste på at det kan finnes flere ulike løsninger på samme tekniske utfordring, og at vi sjelden vil sitte med noe fasitsvar. Vi stiller derfor spørsmål når vi oppdager noe som vi mener er, eller kan være, i strid med lov, forskrift eller konkrete krav i byggetillatelsen.

- Er dere sikker på at denne løsningen er holdbar?
- Hvorfor er dere sikre på at denne løsningen er god nok?

5. Forslag til konkret tilsynsplan

Bevisstgjøring og registrering i vårt arkivsystem:

Vi fortsetter som før med dokumenttilsyn før tillatelser gis. Vi bør etterstrebe å få på plass en mer bevisst holdning til hva som er tilsyn, og hva som er vanlig saksbehandling. Ved å registrere tilsynene ved dokumentflyt i ephorte, vil tilsynene bli gjenfinnbare.

Nye dokumentmaler:

Vi bør innføre en ny begrepsbruk i våre "foreløpige svar" og i våre "tillatelser til tiltak", der vi eksplisitt kaller det tilsyn når vi etterspør dokumentasjon som vi skal benytte til tilsyn, det vil si dokumenter vi strengt tatt ikke *må* kontrollere. Dersom det når igangsettingstillatelse skal gis er klart at vi ønsker å føre tilsyn med tiltaket, bør dette varsles i det brevet som inneholder igangsettingstillatelsen. Når dette ikke er klart kan vi i igangsettingstillatelsen, ta inn en standardtekst som informerer om at varsel om tilsyn kan bli gitt på et senere tidspunkt.

Tilsynsansvarlig/medhjelper, intern og ekstern kompetanse:

Saksbehandleren bør selv ha ansvaret for at hun/han gjennomfører tilsyn som en del av hans/hennes normale arbeidsrutiner. Han eller hun bør anmode den personen i kommunen som hun/han anser hun/han vil ha størst nytte av i det konkrete tilsynet, om å delta som tilsynsmedhjelper når stedlig tilsyn skal gjennomføres. Dette kan være en annen saksbehandler, nærmeste overordnede, eller en annen person som har kunnskaper og erfaringsbakgrunn som tilsier at han/hun vil være til nytte ved tilsynet. Det fremstår som klart at enhver kommunalt ansatt ikke kan være aktuell for oppgaven tilsyn, men det bør ikke være ekskluderende at kompetent person ikke er ansatt i avdeling for arealbruk. For eksempel bør personell ansatt innen brann- og redningstjenesten være naturlige støttespillere i forhold til brannsikkerhet, på samme måte som teknisk avdeling nok kan bidra med verdigfull kompetanse med hensyn til diverse infrastruktur (veg, vann, avløp).

Dersom vi i den enkelte sak benytter oss av ekstern kompetent person bør denne komme i tillegg til to personer fra kommunen.

Tilsynsobjekter/ varsel om tilsyn:

Vi bør allerede når igangsettingstillatelse gis vurdere om tiltaket er av en slik art at det bør velges ut for tilsyn. Dette er kanskje mest aktuelt for bygg som på grunn av sin art eller størrelse skiller seg ut. Dette kan være bygg som skal huse arbeidsplasser og/eller som skal være allment tilgjengelig for publikum for eksempel butikker, skoler, barnehager osv. Størrelse bør her være ett av kriteriene for slik å legge til rette for senere tilsyn av særskilte brannobjekter.

Tilsyn bør som hovedregel varsles skriftlig og i god tid. Dette øker effektiviteten ved at ansvarlig søker, tiltakshaver og så videre er forberedt, dette er også en god rutine med hensyn til samarbeidsklimaet i prosessene. Vi skal ikke tilstrebe å opptre som "politi" og tilfeldig komme på besøk i håp om å avdekke ulovligheter. Befaringer/tilsyn som ikke er planlagt på forhånd kan likevel bli nødvendig der tilsynsbehovet oppstår som følge av konkret mistanke om ulovligheter av en viss alvorlighetsgrad. Dette kan særlig bli aktuelt der farlige situasjoner har oppstått, eller der øyeblikkelig reaksjon er nødvendig for å unngå uopprettelig skade på for

eksempel antikvariske verdier - eller der pågående arbeider må stoppes hurtig for å hindre ressursbruk som kan sementere en ulovlig tilstand.

Ambisjonsnivå:

I forarbeidene til ny plan- og bygningslov ble det drøftet i hvilken grad kommunene bør utøve tilsyn. Det har også vært drøftet om det bør stilles konkrete krav til registrering av tilsyn, og om det bør få konsekvenser for kommunene om de ikke oppfyller sin tilsynsplikt. Det har i ulike sammenhenger vært gjort forsøk på å tallfeste hvor mye tilsyn som bør utøves. Tallfesting er her vanskelig, men likevel har størrelser som *"i 10 % av sakene"* vært nevnt. Hvordan dette skal vurderes er noe uklart, for er et tilsyn et tilsyn uansett omfang og type?

Hvilke ambisjoner er det så realistisk at vi i Bjugn kommune skal ha? Etter rådmannens vurdering bør vi i først ha hovedfokus på å etablere gode rutiner for tilsyn, og gi den enkelte saksbehandler erfaring med gjennomføringen av prosessene. Det er imidlertid på det rene at det ikke vil være mulig å oppnå noen god rutine uten at antallet tilsyn er så høyt at alle saksbehandlerne fått gjennomført tilsyn regelmessig.

Som en foreløpig ambisjon foreslår rådmannen at vi har som mål at alle avdelingens saksbehandlere skal ha gjennomført minst to stedlig tilsyn innen 6 måneder, minst ett av disse tilsynene bør være som tilsynsansvarlig i *"egen"* sak. Tallfesting av tilsyn som tidligere nevnt vanskelig, men rådmannen legger til grunn at tallet 10 % kan få målbare den langsiktige ambisjon vi bør ha for vår tilsynsvirksomhet - selv om dette er urealistisk på kort sikt.

Gjennomførte tilsyn bør rapporteres til avdelingens leder med jevne mellomrom, for eksempel hvert kvartal. Med jevne mellomrom bør vi evaluere de erfaringer vi har fått.

Hovedutvalgslederens innstilling:

Avdeling for arealbruk skal ha som mål å øke tilsynsvirksomheten på avdelingen noe. Arbeidet skal systemiseres/organiseres jfr. drøftelsen over. Av første årsrapport jfr. SAK § 15-1 i.f. skal det fremkomme hvordan tilsynsvirksomheten har fungert, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien. Vi skal første år søke å gjennomføre tilsyn i 5 % av byggesakene, påfølgende år bør dette økes til 10%, primært gjennom dokumenttilsyn - men også ved utvalgte stedlige tilsyn.

Ved første revisjon av avdelingens gebyrregulativ skal det vurderes om tilsynsvirksomheten skal synliggjøres ved at det blir tatt inn en tekst om at tilsynsvirksomheten finansieres via de ordinære satser for saksbehandling.