

§ 15-1. Strategi for tilsyn. Rapportering

- (1) Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor det bl.a. tas stilling til
- målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet
 - organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering
 - utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder.
- (2) Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Veiledning

Innledning

Bestemmelsen er gitt med hjemmel i pbl. § 25-2 tredje ledd, og supplerer pbl. §§ 25-1 og 25-2 første og andre ledd.

Tilsyn kontra ulovlighetsoppfølging

Det er i utgangspunktet ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Grovt sagt kan man si at et tilsyn først og fremst har preventive hensyn og innebærer i større grad en undersøkelse av en byggesak, mens ulovlighetsoppfølging mer retter seg mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan- og bygningsloven, så som etterfølgende bruk av sanksjoner etter kapittel 32, advarsler eller tilbaketrekking av ansvarsrett. Kommunen trenger altså ikke skille skarpt mellom tilsyn og oppfølging av ulovligheter med mindre de selv ønsker det ut fra egen organisasjon og ressursfordeling.

Plikt til å føre tilsyn

I pbl. § 25-1 er det nedfelt en tilsynsplikt for kommunene. Det er imidlertid verken i lov eller forskrift fastsatt klare kriterier for fremgangsmåte, organisering, ressursbruk eller mål for omfanget fordi dette i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser.

Det presiseres at kommunen kan føre tilsyn i saker der det ikke forekommer ansvarlige foretak, det vil si der ansvaret ligger hos tiltakshaver.

Det gjøres videre oppmerksom på at kommunens manglende tilsyn ikke gir noen rettigheter overfor noen annen part. Private rettssubjekter får heller ikke rettskrav på at kommunen skal forfølge ulovligheter.

Tilsyn – en kommunal oppgave

Tilsyn er en kommunal oppgave som ikke kan settes ut til private. Pbl. § 25-1 tredje ledd åpner for at kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn. Med ”andre instanser” menes andre offentlige myndigheter, bransjeorganisasjoner, forskningsmiljøer og så videre. Det bør imidlertid vises tilbakeholdenhet med å trekke inn andre foretak i tilsynet. Det må i så fall gjøres ved bruk av sakkyndig bistand. Det bør unngås å gjøre bruk av konkurrerende foretak til sakkyndig bistand, og det presiseres at tilsynet er en kommunal oppgave som ikke skal privatiseres, i motsetning til kontrollfunksjonen. Kommunen oppfordres til å samarbeide med andre kommuner om tilsyn, f. eks. gjennom interkommunalt tilsyn.

Finansiering

Finansiering av tilsynet forutsettes gjennom det ordinære byggesaksgebyret, som ”overhead-kostnader”, dvs. administrative felleskostnader. Dersom kommunen må benytte ekstern sakkyndig bistand i en bestemt sak, må det eventuelt fremgå av regulativet dersom tiltakshaver skal belastes dette. Normalt vil saksgangen i slike tilfelle være at det først kreves uavhengig kontroll, eventuelt ny uavhengig kontroll, før tiltakshaver belastes kommunens bruk av sakkyndig bistand.

Adgang til å innhente sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver

Etter pbl. § 25-2 andre ledd kan kommunen rekvirere sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Dersom det framgår av kommunens gebyrregulativ kan tiltakshaver også avkreves gebyr for sakkyndig bistand. Denne muligheten bør imidlertid brukes med forsiktighet. Gangen i saken bør normalt være at tiltakshaver avkreves, og får mulighet til

å levere, tilstrekkelig dokumentasjon for det forhold kommunen mener utgjør vesentlig svikt. Deretter kan kommunen etter en konkret vurdering kreve uavhengig kontroll. Ved uenighet om løsninger eller utilstrekkelig kontroll kan kommunen trekke ansvarsretten til kontrollforetaket og kreve ny uavhengig kontroll. Dersom heller ikke dette gir avklaring, vil det være naturlig at kommunen rekvirerer sakkyndig bistand for tiltakshavers regning dersom det fremdeles hersker tvil om det foreligger vesentlig svikt. Kommunen kan imidlertid når som helst rekvirere sakkyndig bistand for egen regning, for eksempel der den ikke selv har tilstrekkelig kompetanse. Til en viss grad kan denne utgiften utlignes over overheadkostnadene i gebyret dersom det framgår av regulativet.

Det må skilles mellom sakkyndig bistand og adgangen til å ta tekniske prøver for tiltakshavers regning. Adgangen til å ta tekniske prøver må, i motsetning til sakkyndig bistand, ikke være foranlediget av vesentlig kontrollsvikt, og kan dermed kreves på eget grunnlag. Tekniske prøver er en ekstraordinær del av tilsynet, som ikke kan forventes utført på stedet og i hvert fall ikke uten særskilt kompetanse. Eksempel på teknisk prøve er at man krever avdekking av betong slik at jerninnlegget kan kontrolleres gjennom laboratorieprøver.

Tidspunkt for tilsyn

Tilsynet kan føres når som helst i byggesaken, og med alle forhold, se pbl. § 25-2 annet ledd hvor det presiseres at kommunen kan føre tilsyn inntil 5 år etter at ferdigattest er utstedt. Denne regelen korresponderer med regelen om at kommunen kan gi pålegg om retting/utbedring til de ansvarlige i inntil 5 år etter ferdigattest og at foretakene plikter å oppbevare dokumentasjon i 5 år etter ferdigattest.

Temaveiledning om tilsyn

Temaveiledninger om tilsyn, HO-2/2007 og HO-3/2007, som bl.a. gir eksempler på fremgangsmåter for gjennomføring av tilsyn, vil fortsatt være aktuelle hjelpemiddel for kommunene i deres tilsynsvirksomhet. Temaveiledningene vil bli revidert og oppdatert.

Maler til bruk ved oppfølging av tilsyn

BE har utarbeidet brevmaler som kommunen kan bruke ved oppfølging av ulovlige byggetiltak som avdekkes bl.a. etter tilsyn. Malene med veiledning finner du her.

Til første ledd (utarbeidelse av tilsynsstrategi)

Bestemmelsen fastsetter at det skal foreligge en tilsynsstrategi i hver kommune. I tillegg til målsetting og rutiner skal det tas stilling til hvordan tilsynet skal organiseres, eventuelt ved samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, hvilket behov det er for ressurser, finansiering mv. Strategien skal også si noen om utvelgelse og prioritering av hva det skal føres tilsyn med, både mht. til de tilsynskravene som fremgår av lov og forskrift, og lokale forhold kommunen vil føre tilsyn med. Det presiseres at det er kommunen selv som avgjør omfang og intensitet av tilsynet, også av de lovpålagte tilsynsoppgavene, men det skal fremgå av strategien hvordan dette skal være. Tilsynsstrategien er til internt bruk og skal ikke oversendes noe statlig organ. Det er også opp til kommunen selv å bestemme hvor ofte strategien skal rulleres.

En tilsynsstrategi må være dynamisk og revideres etter behov, blant annet fordi forholdene kan ha endret seg i løpet av perioden strategien gjelder for med hensyn til foretakenes struktur, kommunens prioriterte innsatsområder med videre.

I strategien skal det særskilt fremgå hvordan kommunen vil legge opp sin tilsynsvirksomhet. Av strategien skal det blant annet fremgå hvilket nivå og omfang kommunen planlegger for tilsynsvirksomheten, hvilke fagområder det fokuseres på, hvilke typer foretak det skal føres tilsyn med, når tilsyn skal avholdes og hvem som er ansvarlig for gjennomføring. Det skal også fremgå hva slags type tilsyn kommunen vil benytte, eventuelt om dette vil variere etter typer tiltak, forhold ved foretaket eller lignende.

Oppfølging av ulovlige forhold skal inngå i tilsynsstrategien, jf. pbl. §§ 25-1 andre ledd og 32-1 første ledd. Etterlevelse av vilkår i midlertidig brukstillatelse etter pbl. § 21-10 tredje ledd må også følges opp rutinemessig. Videre oppfølging av slike saker, bl.a. mht. varsling, bruk av sanksjoner osv. vil også kunne være en del av strategien.

Det skal dessuten fremgå hvordan kommunen vil gjennomføre tidsavgrenset krav om tilsyn etter byggesaksforskriften § 15-3. Ettersom det i denne sammenheng er valgt formuleringen ”la inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder” i stedet for ”skal føre tilsyn”, vil det være opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan dette skal skje. Dette må fremgå av tilsynsstrategien. I tillegg vil det kunne være lokale forhold av forskjellig art, lokal kjennskap til foretak osv., som vil kunne være grunnlag for prioritering av tilsyn. Der det for eksempel fremkommer svakheter hos foretak, bør disse følges opp med nye tilsyn.

Tiltakenes gjennomføringsplan bør også kunne vektlegges ved utarbeidelse av tilsynsstrategien, spesielt etter hvert som kommunene høster erfaringer med bruken av gjennomføringsplaner. Dette vil særlig gjelde i forhold til hvordan foretakenes egen kvalitetssikring fungerer, og hvilke forhold som utpekes som grunnlag for kontroll.

Kommunen bør også utarbeide rutiner for tilsyn, enten som del av tilsynsstrategien eller som egne kommunale retningslinjer. Dette bør være rutiner for oppfølging og evaluering av tilsynsvirksomheten, rutiner for oppfølging av det enkelte tilsyn, og rutiner for intern rapportering og rapportering til Statens bygningstekniske etat (BE) ved advarsler og tilbaketrekking av ansvarsrett.

Det anbefales at tilsynsstrategien tas opp til politisk behandling. En slik politisk forankring anbefales, bl.a. for å synliggjøre de kostnader som det kommunale tilsynet medfører.

Til andre ledd (utarbeidelse av årlig rapport)

Kommunen må utarbeide en årlig oversikt over tilsynsvirksomheten der virksomheten sees i forhold til kommunens tilsynsstrategi. Hvorvidt dette skal gjøres som en særskilt rapport eller som del av neste års strategi, må være opp til kommunen selv. Rapporten er til internt bruk, og skal ikke oversendes noe statlig organ, men bør samtidig være grunnlag for rapportering til KOSTRA.

Den årlige rapporten skal inneholde en oversikt over hvilke tilsyn som er avholdt og hvorfor eventuelle planlagte tilsyn ikke er gjennomført. Kommunen bør ha oversikt over hva slags tilsyn som føres, funn, sanksjoner, hvilke forhold som er rettet osv. Hvorvidt dette skal være en del av tilsynsstrategien eller egne rapporter etter § 15-1 andre ledd, må være opp til kommunen selv å vurdere, men oversiktene vil være grunnlag for videreutvikling av strategien. Oversiktsdelen bør også inneholde oversikt over hvordan kommunen har ivaretatt tilsynsoppgaven med tidsavgrensede krav til tilsyn etter denne forskrift § 15-3, men dette kan eventuelt fremgå av egne rapporter. Strategien må oppdateres på grunnlag av utførte tilsyn.

Det forutsettes at kommunen selv har oversikt over sin tilsynsvirksomhet, også som grunnlag for spørsmål om generell statistikk fra KOSTRA, departementet eller Statens bygningstekniske etat. Det er viktig at rapporteringen inneholder tilstrekkelige opplysninger til at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet.