

**STRATEGI  
FOR  
TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING**

**DRAMMEN KOMMUNE  
2020-2023**

Revidert 2022

## Innhold

1. Overordnet målsetting .....	3
2. Lovgrunnlag .....	3
Tilsyn.....	4
Ulovlighetsoppfølging.....	4
Grensesnitt .....	4
3. Virkemidler og reaksjoner .....	4
4. Tilsyn.....	5
Målsetting .....	5
Innsatsområder .....	5
Prioriterte saker.....	5
Annet .....	6
5. Ulovlighetsoppfølging.....	6
Målsetting .....	6
Prioritering .....	6
Unnlatt oppfølging .....	7
6. Samarbeid med andre myndigheter.....	8
7. Finansiering .....	8
8. Ressurser .....	8
9. Rapport og revidering.....	8

## 1. Overordnet målsetting

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven<sup>1</sup> (pbl.) har som formål å sikre at byggetiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Videre skal loven sikre at det enkelte byggetiltak blir forsvarlig utført.

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvaret for oppfølging av lovens krav til dokumentasjon og teknisk utførelse til tiltakshaver og ansvarlige aktører i byggesaken. Byggesaksbehandlingen er dermed basert på tillit til aktørene. Saksbehandlingen skal legge til grunn de innkomne opplysningene 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 derfor viktig å følge opp at aktørene er seg sitt ansvar bevisst og jobber systematisk med å kvalitetssikre arbeidet sitt, slik at de følger lovgitte krav og tillatelser. Kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging er nødvendig for å kunne avdekke og følge opp feil i byggetiltakene og ulovligheter i byggesaker og på eksisterende byggverk. Videre er det av vesentlig betydning at avvik tilknyttet byggesakene lukkes (tilsyn) og at ulovlige tiltak følges opp og rettes (ulovlighetsoppfølging), slik at byggesaksbehandlingen ikke mister sin funksjon.

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

Overordnet målsetning for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i Drammen 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 god kvalitet i bygg.
- Styrke respekten for regelverket og overholdelsen av dette i byggesaker.

## 2. Lovgrunnlag

I henhold til pbl. § 25-1 andre ledd skal kommunen føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Av byggesaksforskriften<sup>2</sup> (SAK10) § 15-1 fremgår det at kommunen skal utarbeide en strategi for tilsyn. Den skal inneholde målsetting, organisering, utvelgelser og prioriteringer, samt rapporteringsrutiner.

Videre skal kommunen etter pbl. § 32-1 forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Nedenfor redegjøres kort for lovgrunnlaget for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

---

<sup>1</sup> LOV-2008-06-27-71

<sup>2</sup> FOR-2010-03-26-488

## 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 § 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.

Tilsyn kan dermed åpnes i pågående byggesaker og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. pbl. kapittel 25.

Kommunen kan føre ulike former for tilsyn, herunder dokumenttilsyn, byggeplasstilsyn og intervjuetsilsyn.

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.

## Ulovlighetsoppfølging

Dersom ulovligheter avdekkes, enten ved tilsyn, innmelding eller eget initiativ, skal overtredelsen følges opp, jf. pbl. § 32-1. Målet med å følge opp overtredelsen er å tilbakeføre det ulovlig oppførte tiltaket. Dette kalles i loven for retting, og henviser til at tiltaket må rives/fjernes/endres etc. slik at situasjonen blir i henhold til gjeldende bestemmelser og gitte tillatelser.

Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Plan- og bygningsloven med forskrifter er omfattende, og sammen med bestemmelser i kommuneplaner og reguleringsplaner er omfanget av regler som skal håndheves svært stort. Innenfor de gitte ressurser er det ikke mulig å forfølge alle overtredelser som meldes inn. Hovedregelen om at overtredelser skal følges opp har en bestemmelse i andre ledd om at dersom overtredelsen er av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge den. Dette er en beslutning som ikke kan påklages. Det er viktig å understreke at unnlatt oppfølging ikke fører til at tiltaket blir lovlig, det vil fortsatt hefte en ulovlighet ved eiendommen.

## Grensesnitt

Som hovedregel vil ulovlighetsoppfølging være adskilt fra tilsyn, men tilsyn og ulovlighetsoppfølging kan være overlappende. Tilsynets funksjon er i hovedsak preventivt og utføres stikkprøvemessig. Ulovlighetsoppfølging er en reparerende funksjon, men målet er også at det skal ha en preventiv effekt for tilsvarende tiltak. Ved ulovlighetsoppfølging må det imidlertid 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.

## 3. Virkemidler og reaksjoner

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om hvilke virkemidler og reaksjoner som kan benyttes for å forfølge overtredelsene. Virkemidlene og reaksjonene skal bidra til at avviket eller ulovligheten rettes slik at situasjonen blir i tråd med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser. Før virkemidlene eller

reaksjonene vedtas skal den ansvarlige varsles. Nedenfor gis det en kort oversikt over virkemidlene i plan- og bygningsloven kapitlene 23, 31 og 32:

- *Frata ansvarsrett og advarsel om å frata ansvarsrett: ansvarsretten skal fratras ved alvorlige overtredelser, manglende dugelighet, pålitelighet og ved manglende kvalifikasjoner.*
- 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 være aktuelt dersom en bygning er tatt i bruk uten nødvendig tillatelse, eller dersom arbeider er igangsatt uten tillatelse.
- Tvangsmulkt: 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: kan ilegges selv om det er gitt pålegg som er etterkommet. Må påvises skyld i form av forsett eller uaktsomhet.

Dersom en eventuell overtredelse er vesentlig og den ansvarlige har handlet forsettlig eller grovt uaktsomt, bør forholdet anmeldes til politiet.

## 4. Tilsyn

### Målsetting

Kommunens overordnede mål med tilsyn er å påse at tiltak oppføres med god kvalitet, samt å forebygge og redusere byggfeil. Tilsyn har videre som mål å bidra til at aktørene er kjent med og følger regelverket, og at de gjennomfører sine oppgaver i henhold til ansvarsretten.

Drammen kommune fokuserer i hovedsak på tilsyn i pågående byggesaker. Tilsyn føres da parallelt med byggesaksbehandlingen, og det er viktig at tilsynet åpnes tidlig i byggesaksprosessen.

Kommunen har som mål å føre tilsyn tilsvarende minst 8 % av antall behandlede byggesaker årlig, basert på tallet fra året før. Antall utførte tilsyn beregnes ut ifra antall tema det føres tilsyn med.

Videre har kommunen som mål å øke sin kompetanse på tilsyn kommende toårsperiode.

### Innsatsområder

- Kommunen skal i en toårsperiode fra 1. januar 2022 prioritere 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, jf. byggesaksforskriften (SAK10) § 15-3.
- Utover de lovpålagte områdene skal kommunen prioritere sikkerhet i bruk og sikkerhet ved brann.
- Andre innsatsområder og temaer for tilsyn er krav til kvalitetssikringssystem og tekniske krav i byggeteknisk forskrift (TEK17).
- Kommunen skal føre tilsyn med tiltak i alle risikoklasser.

### Prioriterte saker

- Saker med konsekvenser for publikums sikkerhet

- Saker som omhandler sikkerhet mot skader
- Saker med useriøse aktører
- Saker med byggfeil
- Anmodning fra rådmann, ordfører, kommunestyret, teknisk hovedutvalg og andre myndigheter
- Store byggesaker/-prosjekter

## 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.

### *Reaksjonsformer*

I tillegg til advarsel og fratakelse av ansvarsrett, skal reaksjonsformen overtredelsesgebyr vurderes i de tilfeller hvor tilsyn avdekker forhold som kan medføre dette, jf. pbl. § 32-8 SAK10 kapittel 16.

## 5. Ulovlighetsoppfølging

### Målsetting

Kommunen er pålagt å følge opp ulovligheter som avdekkes, jf. kapittel 32 i plan- og bygningsloven. Det følger imidlertid av plan- og bygningsloven § 32-1 at kommunen kan avstå fra å forfølge overtredelser av mindre betydning.

For å kunne prioritere den store saksmengden og for å unngå for store restanser, må det vurderes i hver enkelt sak om det innmeldte forholdet er av mindre betydning og om saken bør avsluttes uten videre oppfølging.

Følgende delmål skal gjennomføres i 2022:

1. Avslutte 150 saker, slik at man ikke opparbeider nye restanser
2. Prioritere saker med fare for liv, helse og sikkerhet
3. Prioritere å bygge ned eldre restanser
4. Starte oppfølging av ca. 20 egen-initierte saker

### Prioritering

Følgende områder skal prioriteres i perioden strategien gjelder for:

#### *Prioritet 1*

- Oppfølging av forhold innmeldt fra A-krim (samarbeidsgruppe for arbeidslivskriminalitet mellom Politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og andre offentlige etater).
- Oppfølging av henvendelser med fare for liv og helse fra offentlige myndigheter og tjenesteytere, innbyggere og næringsliv.
- På eget initiativ kartlegge og følge opp ulovlig beboelse uten byggetillatelse og manglede brannrømming (fare for liv og helse).

- På eget initiativ kartlegge og følge opp ulovlig bruksendring til forsamlingslokale uten byggetillatelse og manglende brannrømning (fare for liv og helse).

#### Prioritet 2

- Oppfølging av henvendelser om ulovlige byggearbeider som medfører fare for at miljøkvaliteter forringes i strandsonen og i landbruks-, natur- og friluftsområder.
- Oppfølging av henvendelser om ulovlige byggearbeider som medfører at verneverdig bebyggelse forringes.
- Oppfølging av henvendelser om ulovlig beboelse og bruksendring uten byggetillatelse, men der det ikke er umiddelbar fare for liv og helse (det ulovlige tiltaket og/eller bruksendringen har tilstrekkelig brannrømning).
- På eget initiativ kartlegge og følge opp ulovlig bebyggelse i del av strandsonen mot Drammensfjorden der det i plan og/eller lovverk er byggeforbud.

#### 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

At kommunen unnlater oppfølging av ulovlige søknadspliktige tiltak etter kapittel 32 i plan- og bygningsloven innebærer ikke at utførte tiltak er lovlige. Det er den som eier eiendommen som har ansvaret for at alle tiltak på eiendommen er søkt om og at det er gitt tillatelse og ferdigattest.

Tiltak der det unnlates oppfølging skal være lett reversible og med begrenset konsekvens for omgivelsene.

Tiltak der Drammen kommune vil vurdere om det kan unnlates oppfølging:

- Mindre tiltak 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, f.eks. mindre tiltak utenfor strandsonen bygget for nær nabogrensen, som mindre støttemurer, leegger eller gjerder.
- Frittliggende byggverk og tilbygg som etter byggesaksforskriften er unntatt søknadsplikt, men som er avhengig av dispensasjon pga. nærhet til eiendomsgrense, utenfor byggegrense eller ved overskridelse av bebygd areal. Uttømmende liste over tiltak står i SAK10 § 4-1. Det samme gjelder tiltak som kan unntas søknadsplikt etter pbl. § 20-5 første ledd, bokstav g.
- Vesentlig terrengendring på eiendom, dersom terrengendringene ikke medfører økt flomfare eller økt fare for ras (fare for liv og helse).
- Andre mindre tiltak som er søknadspliktige, men som er lett å tilbakeføre og/eller ikke medfører vesentlig ulempe. Eksempel på slike tiltak er ulovlig skilting, ventilasjonsanlegg på tak, fasadeendring, nye stikkledninger for vann- og avløp mv.
- Tiltak på kommunal grunn som kan følges opp av kommunen som grunneier (Drammen eiendom) eller med hjemmel i særlovgivningen.

Det understrekes at dette er saker hvor det kan vurderes å unnlate oppfølging. Vurderingen må gjøres konkret i hver enkelt sak.

## 6. Samarbeid med andre myndigheter

Samarbeid med andre aktuelle myndigheter er vesentlig for å avdekke avvik, useriøse aktører, ulovligheter, m.m. Drammen kommune ønsker å fortsette samarbeidet med Drammensregionens brannvesen, Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Mattilsynet og Politiet. Spesielt ønskes det tett samarbeid med Drammensregionens brannvesen.

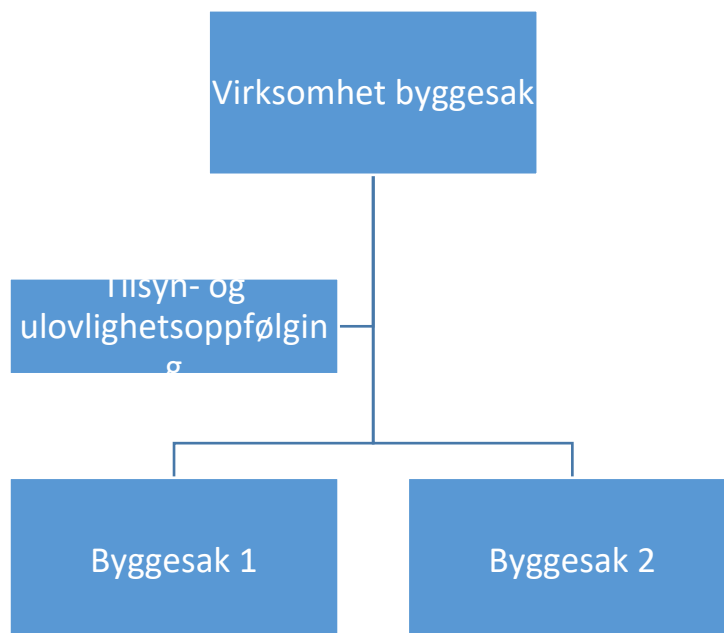
Dialog om samarbeidsrutiner bør igangsettes når forholdene ligger til rette, antagelig sommeren 2022.

## 7. Finansiering

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er finansiert gjennom byggesaksgebyrene som følger av kommunes gebyrregulativ.

## 8. Ressurser

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er lagt til virksomhet byggesak, men er skilt ut som en egen enhet, som sikrer at det avsettes tilstrekkelig med ressurser til disse områdene.



## 9. Rapport og revidering

Tilsynsrapporter skal utarbeides etter hvert tilsyn i tråd med byggesaksforskriften § 15-2, og arkiveres i den enkelte tilsynssak.

Det skal utarbeides årlig rapport over enhetens aktivitet ved utgangen av hvert år. Antallet innkomne og avsluttede ulovlighetssaker skal rapporteres, samt antallet åpne og avsluttede tilsyn.

Strategien skal revideres årlig, samtidig med årlig rapportering.



