

OPPFØLGING AV ULOVLIG BYGGING

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

16.04.08

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Mandat.....	1
1.2 Avgrensing	1
1.3 Vurderingskriterier	1
1.4 Problemstillinger	2
1.5 Rådmannens kommentarer	2
2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET	3
2.1 Datainnsamling.....	3
3. HAR KOMMUNEN RUTINER FOR REGISTRERING AV ULOVLIG BYGGING?	4
3.1 Funn/fakta.....	4
3.2 Revisjonens vurdering.....	6
4. HAR KOMMUNEN RUTINER FOR Å FØLGE OPP MELDINGER?	7
4.1 Funn/fakta.....	7
4.2 Revisjonens vurdering.....	10
5. HAR KOMMUNEN RUTINER FOR Å FØLGE OPP KONSTATERTE ULOVLIGHETER?	11
5.1 Funn/fakta.....	11
5.2 Revisjonens vurdering.....	12
6. FUNGERER RUTINENE?	13
6.1 Funn/ fakta.....	13
6.2 Revisjonens vurdering.....	14
7. REVISJONENS KONKLUSJON	15
KILDEHENVISNINGER	1
RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN	1

1. INNLEDNING

1.1 Mandat

Kontrollutvalget vedtok 10.12.07¹ å be revisjonen gjennomføre følgende forvaltningsrevisjonsprosjekt:

*Følger Planseksjonen opp ulovlig bygging?
Prosjektet vil vurdere om kommunen i for liten grad griper inn overfor ulovlig bygging i kommunen.*

Bakgrunnen for prosjektvedtaket var:

Det er kommet inn 6 tips som alle har det til felles at de mener Planseksjonen ikke følger opp ulovlig bygging i kommunen. Dette medfører bl.a. at naboer som reagerer på ulovlighetene er nødt til å gå via rettsapparatet for å få stoppet det. Det hevdes også at utførere anbefaler utbyggere å bygge uten å søke pga at kommunen ikke vil gripe tak i det i ettertid.

1.2 Avgrensing

I kommuneloven står det: *Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)².*

At kontrollutvalget skal påse at forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, innebærer at de funn som gjøres må vurderes opp mot bestemmelser og vedtak. Dersom det ikke er gitt slike fra Storting eller kommunestyre, kan kontrollutvalget heller ikke påpeke avvik.

Kontrollutvalget skal ikke opptre som klageorgan på områder der det allerede er etablert formelle klageorgan. Det er etablert formelle klageorgan på området ulovlig bygging. Revisjonen vil derfor ikke gå inn i noen vurdering eller prøving av de enkeltsakene som fremkommer i tipsene.

1.3 Vurderingskriterier

1.3.1 Lover og bestemmelser

Det generelle utgangspunkt for kommunens håndhevelse av plan- og bygningsloven er gitt i lovens § 10-1 som lyder:

Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til den i denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen.

¹ Kontrollutvalget sak 69/07 Prosjektforslag forvaltningsrevisjon.

² Kommuneloven § 77 nr 4.

Det utledes av bestemmelsen at kommunens plan- og bygningsmyndighet i utgangspunktet har plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen³. Oppdages det ulovligheter skal kommunen gripe inn og gi de pålegg som er nødvendige. Saker der ulovligheter er konstatert, kan ikke henlegges med henvisning til de ressurser kommunen har til disposisjon.

1.3.2 Politiske vedtak

Revisjonen har forsøkt å finne ut om kommunestyret eller Plan- og miljøutvalget har gitt generelle føringer som omhandler ulovlig bygging. Vi har ikke lyktes i å finne generelle politiske vedtak i kommunen på ulovlig bygging. Rådmannen opplyser at en ikke kan erindre at det de siste 10 år er truffet noe prinsippvedtak om behandling av saker om ulovlige forhold⁴.

Plan- og miljøutvalget behandler alle klagesaker og er godt kjent med temaet. Rådmannen opplyser at temaet har vært behandlet mer prinsipielt ved noen anledninger de siste 30 år. Denne behandlingen har for det meste vært av orienterende art og det er ikke fattet politiske vedtak av betydning for praksis eller rutiner.

Ulovlige byggetiltak kan undergrave kommunestyrets føringer i vedtatte reguleringsplaner. Det er derfor i kommunestyrets interesse at de vedtatte bestemmelser for bygging blir fulgt.

Det er utarbeidet interne rutiner for hvordan det skal reageres mot ulovligheter. Disse fremgår av kvalitetshåndboka⁵. Det er også utarbeidet et internt ”meldingsblad” som omhandler hvordan man skal motta meldinger fra publikum om sjenerende forhold i naboskap. Meldingen gjelder spesielt for midlertidige konstruksjoner.

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn for gjennomgangen:

⇒ Kommunen skal følge opp saker om ulovlig bygging.

1.4 Problemstillinger

For å få en enkel inndeling av saken, velger vi å dele rapporten inn i følgende problemstillinger:

- Har kommunen rutiner for å motta og registrere meldinger om ulovlig bygging?
- Har kommunen rutiner for å følge opp meldinger?
- Har kommunen rutiner for å følge opp konstaterte ulovligheter?
- Følges rutinene?

1.5 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

³ Rundskriv H-03/01 *Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven*. Kommunal- og regionaldepartementet

⁴ Notat av 26.02.08 *Oppfølging av ulovlige forhold i byggesaker*, fra Planjuridisk enhet.

⁵ Blad 98-05, 98-10, 98-15, 98-16, 98-20, 98-25, 98-30 og 98-40.

2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)⁶.

2.1 Datainnsamling

Revisjonen har for å innsamle aktuell informasjon om området ulovlig bygging:

- Søkt opp og gjennomgått alle politiske saker i kommunen som kan knyttes til ulovlig bygging.
- Gått gjennom aktuelle lover og bestemmelser.
- Gjennomgått redegjørelse fra lederne av de to enhetene i kommunen med ansvar for oppfølging av ulovlig bygging.
- Samlet inn og gjennomgått rutineene som brukes på området.
- Hatt intervju med lederne av de to enhetene i kommunen med ansvar for oppfølging av ulovlig bygging.
- Innhentet noe statistikk.
- Gjennomgått dokumentasjon knyttet til alle de seks aktuelle tipsene.
- Hatt samtaler med noen av tipserne.

⁶ Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

3. HAR KOMMUNEN RUTINER FOR REGISTRERING AV ULOVLIG BYGGING?

I fremstillingen under hver av problemstillingene vurderes innsamlet faktum opp mot revisjonskriteriet i rapporten. Avslutningsvis i rapporten gis en samlet konklusjon.

3.1 Funn/fakta

3.1.1 *Mottak og registrering av meldinger*

Revisjonen har fått opplyst at ulovlige forhold i stor grad kommer til kommunens kunnskap ved at publikum, for eksempel naboer eller interesseorganisasjoner, sier fra. Kommunen får også kjennskap til ulovligheter gjennom søknadsbehandling, ved at en søker henviser til at andre har utført det samme tiltaket uten å søke.

Revisjonen har videre fått opplyst at det mottas få meldinger om påstått ulovlighet på ferdigstilte bygg utført av foretak med ansvarsrett, i det klager i slike byggesaker reglemessig håndteres i forkant av byggearbeidene. Hovedtyngden av saker med påstand om ulovlige forhold dreier seg om mindre arbeider som støttemurer, verandaer og boder. I tillegg meldes det om påståtte ulovlige bruksendringer der ganske store lokaler kan bli omdannet fra for eksempel verksted/lager til butikk/utsalg. Ellers meldes det om forhold som anses sjenerende i naboforhold uten nødvendigvis å være ulovlig, for eksempel plassering av båt i hagen. Det hender også at det rapporteres om kjøpsrettslige mangler, i håp om at kommunen overtar eller hjelper til i en reklamasjonssak mot en entreprenør.

Meldinger om påståtte ulovligheter kommer hovedsakelig skriftlig, men også pr. telefon eller ved personlig oppmøte. Dersom innrapporteringen skjer anonymt, vil kommunen likevel søke å finne ut av de faktiske forhold⁷. Ansatte som oppdager eller mottar beskjed om ulovligheter skal rapportere til tjenesteleder⁸.

Meldninger legges til bygningssjefen, som vurderer om saken er arkivverdig eller om den må legges til side som bagatellmessig. Noen ganger må meldinger henlegges pga. for svak dokumentasjon. Når sakene arkiveres, benevnes de som ”påstått ulovlighet” og fordeles til saksbehandler. Saksbehandlingen er skriftlig og dokumentene i saken er tilgjengelig for offentligheten.

Personer som melder om påståtte ulovlige forhold, har ikke alltid forvaltningsrettslig status som part i saken. Saken blir et forhold mellom kommunen og den part som eier den påståtte ulovlighet. Overfor revisjonen er det fremhevet at kommunen må ivareta en objektiv holdning til saken, og ta hensyn til parten som eier den påståtte ulovlighet.

3.1.2 *Tilsyn og kontroll*

De kommunale plan- og bygningsmyndighetene har som nevnt plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen⁹.

⁷ Intervju mer tjenestelederne i Byggesak og Planjuridisk.

⁸ Kvalitetshåndbok: blad 98-05: Reagere ved ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven.

⁹ Plan- og bygningsloven § 10-1 første ledd.

En forsvarlig kommunal byggesaksbehandling forutsetter derfor et visst tilsyn og rutiner for å avdekke eventuelle brudd. I saker hvor kommunen sitter med opplysninger eller mistanke om at regelverket ikke følges, plikter kommunen å gjennomføre tilsyn¹⁰. Hvordan tilsynet skal gjennomføres vil måtte tilpasses hvert enkelt tilfelle og vurderes ut fra hva som er mest effektivt¹¹.

FORETAK MED ANSVARSRETT

Plan og bygningsloven legger opp til at mye av kontrollvirksomheten ligger hos foretak med ansvarsrett. Med ansvarsrett menes at et foretak er godkjent av kommunen til å stå ansvarlig for søknad, prosjektering, utførelse eller kontroll av tiltak som krever byggetillatelse¹². Foretak med ansvarsrett er adressat for pålegg og andre sanksjoner som kommunen gir ved eventuelle feil.

Kommunen skal altså ikke selv kontrollere, men påse at kontrollen blir betryggende gjennomført av kontrollansvarlig foretak. Kontrollen skal gjennomføres av foretak som har ansvarsrett for denne oppgaven. Kommunens oppgave er å påse at slik kontroll blir gjennomført på en tilfredsstillende måte og at den dokumenteres¹³.

Hensikten med bestemmelsene om ansvarsrett er å sikre at aktørene i byggeprosessen har tilfredsstillende kvalifikasjoner, og er et virkemiddel for å sikre kvaliteten på det som utføres i bygge- og anleggsbransjen. Derfor stilles det krav til faglig sammensetning, organisering og styringssystem i foretakene.

Ansvarsrett kan gis av kommunen - for det aktuelle prosjektet det søkes om. Foretaket kan også gis sentral godkjenning¹⁴ som varer i tre år. Dersom et foretak har sentral godkjenning, kan kommunen legge den til grunn og slippe omfattende vurderinger av foretakets kvalitet.

I Bærum kommune føres tilsynet med foretak med ansvarsrett av Tilsynskontoret for byggesaker. Kommunene Hurum, Røyken, Asker og Bærum har felles tilsynskontor for byggesaker¹⁵. Tilsynet består i en revisjon av om kriteriene for ansvarsrett er oppfylt. I henhold til Årsrapporten for 2006, ble det ført tilsyn med 101 av totalt 1260 byggesaker i Bærum kommune. Dette tilsvarer 8,0 % av sakene. Statens bygningstekniske etat anbefaler tilsyn i 5 – 10 % av byggesakene.

ØVRIG KONTROLL

Når det gjelder kommunens øvrige kontroll med ulovligheter, har revisjonen fått opplyst at kommunen – som mange andre kommuner – har lagt seg på en passiv modell for tilsyn. En mer aktiv rolle ville tatt for mye ressurser. Før endringer i plan- og bygningsloven i 1997 hadde kommunen større kontrollansvar. Lovendringen medførte at kommunen fikk en mindre aktiv rolle ved at kontrollfunksjonen i hovedsak skal ligge under ansvarsretten.

Revisjonen har fått opplyst at kommunen ikke er aktivt oppsøkende for å finne ulovlighetene, men følger opp sakene når de får kjennskap til svikt.

¹⁰ Statens byggtstekniske etat: Veileder til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker.

¹¹ Statens byggtstekniske etat: Veileder til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker.

¹² § 3, Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett. FOR 1997-01-22 nr. 35.

¹³ Statens byggtstekniske etat: Veileder til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker.

¹⁴ Sentral godkjenning utstedes av Statens Bygningstekniske etat.

¹⁵ Samarbeidsavtale datert 01.03.03.

Før øvrig kan økt fokus på en type ulovligheter medføre mer aktiv kontroll. Et eksempel på dette er at rådmannen i 2000 initierte en gjennomgang og registrering av ulovlig bruksendring av hytter i marka. Bakgrunnen for initiativet var bl.a. oppslag i media.

3.2 Revisjonens vurdering

Slik revisjonen vurderer det, ligger kommunens aktivitetsnivå på kontroll og tilsyn innenfor de føringer som lovgiver har gitt.

Kommunen har rutiner for å motta og registrere meldinger om ulovlig bygging. Revisjonen mener at kommunen har fleksible ordninger for å motta meldinger om påståtte ulovligheter. Den rutinen som er beskrevet, sikrer etter vårt syn at meldinger fanges opp og registreres slik at nærmere utredning av saken kan gjennomføres.

Revisjonen mener at fakta i saken viser at Bærum kommune har kontroll og rutiner for å avdekke eventuelle brudd.

4. HAR KOMMUNEN RUTINER FOR Å FØLGE OPP MELDINGER?

4.1 Funn/fakta

4.1.1 *Behandlingen*

Oppfølging av saker med påstand om ulovligheter deles mellom tjenestedene Byggesak og Planjuridisk. I hovedsak skjer tilsyn og eventuelt avdekkingen av ulovligheter ved Byggesak, mens Planjuridisk behandler klagen og gir sanksjoner.

En enkelt henvendelse kan fordre omfattende arbeid¹⁶, og en stor del av arbeidet består i klarlegging av fakta. Dersom godkjenning ikke kan oppnås vil det bli gitt pålegg om retting, riving eller opphør. Tvangsoppfølging kan være en tung prosess.

Saksgangen kan i et ekstremt tilfelle bli som listet opp nedenfor. Deler av prosessen vil normalt forekomme i alle saker om ulovligheter:

- varselbrev til tiltakshaver der det bes om en forklaring og der det påpekes muligheten til å søke om byggetillatelse
- tiltakshaver sender inn søknad
- søknaden er for dårlig og må sendes inn på nytt, tiltakshaver trenerer
- søknaden avslås
- tiltakshaver klager over avslaget
- klagen tas ikke til følge
- kommunen varsler om mulig pålegg og om retting
- tiltakshaver sender inn en revidert søknad som han mener kan godkjennes
- kommunen fatter vedtak om retting
- tiltakshaver påklager vedtak om retting
- Fylkesmannen opphever påleggsvedtaket under henvisning til at tiltakshaver skal få behandlet sin reviderte søknad først
- kommunen avslår den reviderte søknaden
- tiltakshaver påklager avslaget
- klagen tas ikke til følge
- kommunen gir pålegg om retting innen en frist
- tiltakshaver påklager påleggsvedtaket
- klagen tas ikke til følge
- frist for retting må forlenges siden klagesaksbehandlingen pågikk ut over opprinnelig frist
- fristen overholdes ikke og kommunen varsler vedtak om tvangsmulkt
- det treffes vedtak om tvangsmulkt
- tvangsmulktvedtaket påklages
- klagen tas ikke til følge, virkningsdato for mulkten forskyves av Fylkesmannen
- mulkten løper i to-tre måneder uten at noe skjer
- kommunen skriver ut giro

¹⁶ Intervju med tjenestelederne for Byggesak og Planjuridisk.

- mulkten betales ikke og går til inkasso
- det er ikke penger å få uten å selge huset på tvangsauksjon noe en vegrer seg for
- det fattes vedtak om forelegg som gir kommunen anledning til å gå inn med egne mannskaper
- tiltakshaver går til søksmål mot kommunen (det opplyses nemlig i forelegget at man kan gå til søksmål)
- det utveksles prosesskrifter i noen måneder
- saken berammes for tingretten, det er lang ventetid
- når berømmelsen nærmer seg trekker tiltakshaver søksmålet (mangler midler til å gjennomføre)
- kommunen setter arbeidet ut på anbud, anbudsprosesser tar tid
- firma velges og retting utføres
- regningen sendes tiltakshaver

Når tiltakshaver sørger for å søke om tillatelse, går forholdet over til å bli en alminnelig byggesak. Tiltaket følger da den ordinære saksgangen med ordinære klageadgang. Klagesaker fremlegges for Plan- og miljøutvalget og blir deretter eventuelt oversendt Fylkesmannen som klageorgan.

4.1.2 Henleggelse

Vi får opplyst fra Planjuridisk enhet at en del innrapporterte saker henlegges. Grunnlaget for henleggelsene er:

- Faktum og juss i saken er for uklart til å kreve søknad eller fatte vedtak om retting.
- Tiltaket er så lite at det kommer inn under regler om fritak for søknad¹⁷.
- Selv om det kan konstateres at tiltaket er ulovlig, kan ulovligheten anses som bagatellmessig. Oppfølging kan i slike tilfeller unnlates¹⁸.

Noen saker er av gammel dato og det kan ikke sies med sikkerhet om tiltaket var søknadspliktig den gang det ble utført. Plan- og bygningsloven ble innført i sentrale deler av Bærum i 1913 og i ytre sone i 1952. Reglene om søknadsplikt har blitt endret og utvidet opp gjennom årene. Dersom tiltaket ikke med sikkerhet kan tidfestes i forhold til søknadsplikten, blir saken normalt henlagt. Kommunen kan ikke utferdige tyngende pålegg på et tynt eller uklart grunnlag.

En rekke tiltak kan utføres uten søknad¹⁹. Dette gjelder for eksempel mindre fasadeendringer, støttemurer, fyllinger, grøfter m.m. Midlertidige tiltak kan også fritt utføres; for eksempel i tilknytning til anlegg. Når slike tiltak innrapporteres, skal kommunen alltid foreta en ulempestvurdering i forhold til naboskapet. Kommunen kan også i det enkelte tilfelle bestemme at andre typer mindre tiltak kan utføres uten søknad.

Plan- og bygningsmyndighetene kan også beslutte at en overtredelse er av bagatellmessig betydning, og kan avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner, og isteden henlegge

¹⁷ §5 Forskrift om saksbehandling i byggesaker, FOR-2003-06-24-749

¹⁸ Plan- og bygningsloven § 116 b, 2. ledd

¹⁹ §5 Forskrift om saksbehandling i byggesaker, FOR-2003-06-24-749

saken, og stanse videre forfølgelse. Beslutning om dette er ikke et enkeltvedtak og kan følgelig ikke påklages²⁰.

4.1.3 Behandlingstid

Som vi så ovenfor, kan det være mange trinn i saker om ulovlige forhold. Sakene kan dermed få meget lang behandlingstid. Tiltakshaver som har utført ulovligheten har store muligheter til å trenere behandlingen. Søknadsprosessen og klagesaksprosessen alene kan til sammen ta inntil 9 måneder.

Vi får opplyst fra Planjuridisk enhet at kommunen ved noen anledninger har forsøkt å kutte ned behandlingstiden, men Fylkesmannen har ikke støttet kommunen og har bl.a. fastslått at det ikke er anledning til å avvise og ikke behandle revidert søknad eller å avstå fra å behandle sterkt forsinkede søknader etter at kommunens frist har utløpt.

4.1.4 Prioritering

Påståtte ulovligheter er av svært ulik karakter, og spenner fra bagatellmessige forhold som ligger utenfor plan- og bygningslovens rammer og til svært graverende forhold med fare for liv og helse²¹. Bygningssjefens prioritering av slike saker er rangert²² slik:

1. forhold hvor det er stor fare for helse, miljø og sikkerhet
2. ulovlig bygging, og i strid med planreglene
3. ulovlig bygging, men i tråd med planreglene
4. ulovligheter hvor manglende reaksjon vil kunne svekke den alminnelige respekten for regelverket

For øvrig prioriteres store saker fremfor små saker. For eksempel vil oppfølging av en ulovlig oppført bygning prioriteres foran en ulovlig oppført støttemur.

Arbeidet med å ta standpunkt til og eventuelt rette ulovlige forhold kommer i tillegg til de oppgaver der staten har fastsatt tidsfrister for saksbehandlingen, det vil si byggesaker og klagesaker. Oppfølging av ulovligheter vil således ofte gis lavere prioritet.

De siste årene har det vært høykonjunktur i byggemarkedet og mangel på arbeidskraft. Leder av Byggesak opplyser at enheten led under dette spesielt i 2007. Det var stor og økende pågang av byggesøknader. Samtidig var det stort frafall av ansatte og problemer med å få kvalifiserte søkere til ledige stillinger. På bakgrunn av dette ble det valgt en prioritering av oppgaver ved tjenestestedet, der oppfølging av ulovligheter ble nedprioritert. Kun de mest graverende forhold ble gitt oppmerksomhet.

Det føres ikke statistikk over ulovlighetssakene. Tallene er ikke nøyaktige, men figuren nedenfor gir et inntrykk av omfanget²³. Figuren viser at det er en relativt jevn mengde saker

²⁰ Plan og bygningsloven § 116 b, 2. ledd.

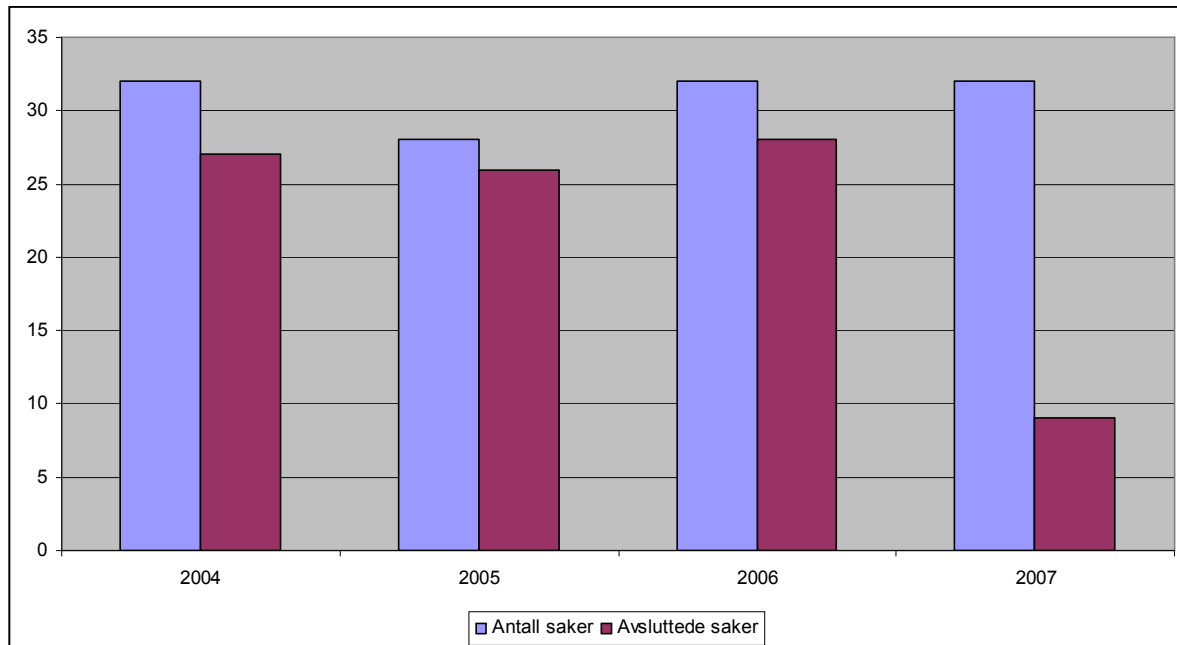
²¹ Intervju med tjenestelederne for Byggesak og Planjuridisk.

²² Notat 16.04.07 fra Byggesak.

²³ Tallene er ikke nøyaktige. Planjuridisk enhet opplyser at statistikkføringen har vært noe tilfeldig. Antall saker er her basert på søk i WebSak på søkeordet "ulovlig" i tittelinnen og som tilhører denne etaten. Antall avsluttede saker avhenger av at saksbehandler har husket på å lukke saken. Det kan også tenkes at saker som er avsluttet i virkeligheten ikke er fulgt ytterligere opp.

på området. Figuren synes også å vise at saksbehandlingen - antall avsluttede saker holder tritt med antall nye saker. Figuren viser likevel en klar nedgang i avsluttede saker i 2007.

Figur 4-1 Oversikt antall saker og antall avsluttede saker



4.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at fakta i saken viser at Bærum kommune har rutiner for å følge opp ulovlig bygging.

Påstander om at kommunen ikke følger opp ulovlige forhold kan etter revisjonens vurdering i mange tilfeller skyldes at:

- En del saker henlegges da de vurderes som uklare eller, bagatellmessige slik at de kommer inn under regler om fritak for søknad.
- En del saker overføres til søknadsbehandling og godkjennes.
- Den til dels lange behandlingstiden kan få utenforstående til å tro at kommunen ikke foretar seg noe.
- Lov og regelverk definerer hvem som er part i en byggesak. Når de som melder en sak ikke har status som part, blir saken et forhold mellom kommunen og den som eventuelt har utført noe ulovlig. Manglende informasjon kan da gi inntrykk av at kommunen ikke gjør noe.
- Melderne er uenig i kommunens reaksjon.

5. HAR KOMMUNEN RUTINER FOR Å FØLGE OPP KONSTATERTE ULOVLIGHETER?

5.1 Funn/fakta

I plan og bygningsloven er det gitt generelle regler for å forfølge alle typer brudd på bestemmelser gitt i loven, forskrifter, vedtekter eller planer. Aktuelle virkemidler er:

- § 113: Gi pålegg om stansing eller retting
- § 114: Utferdige forelegg for tvangsmessig gjennomføring av gitte pålegg
- § 116a: Utferdige tvangsmulkt for å gjennomtvinge retting
- Kap. XVIII: Politianmeldelse

Ulovlige forhold kan grovt deles inn i følgende typer:

- gjennomføre tiltak uten å ha tillatelse fra kommunen
- gjennomføre tiltak i strid med gitt tillatelse (ikke følge tegninger, ikke oppfylle vilkår)
- byggefeil, utførelsen samsvarer ikke med teknisk forskrift
- ikke respektere forbud eller pålegg kommunen har vedtatt

De hyppigst forekommende ulovlige tiltakene er som nevnt ovenfor oftest relativt små; gjerne boder, terrasser, murer og terrengforandringer.

5.1.2 Oppfølging av konstaterte avvik

Ved konstatert avvik vil saken etter forberedende saksbehandling fra Byggesak bli oversendt til Planjuridisk avdeling for videre oppfølging. Kommunen har utarbeidet retningslinjer og rutinebeskrivelser for saksbehandlingen.

Plan og bygningsloven gir bestemmelser om oppfølging og sanksjoner, og at de virkemidler som benyttes skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Det skal tas hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen²⁴.

Ved konstaterte ulovligheter skal kommunen vurdere om det i første omgang er tilstrekkelig å henstille til de ansvarlige om å innrette seg lovlig innen en rimelig frist før andre reaksjoner tas i bruk²⁵.

Revisjonen har fått opplyst at vedtak om pålegg regelmessig utferdiges raskt. I saker der det blir gitt pålegg, skal den som har fått pålegg selv gi tilbakemelding om at retting er utført. Når slik melding foreligger, vil saken bli avsluttet.

Kommunen gjennomfører sjelden kontroller av at påleggene faktisk er fulgt opp. Den som har rapportert om ulovligheten vil imidlertid regelmessig gi kommunen kunnskap om påleggs som ikke utbedres²⁶.

²⁴ Plan og bygningsloven § 116 b, 1 ledd

²⁵ Rundskriv H-03/01 *Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven*. Kommunal- og regionaldepartementet

²⁶ Intervju med tjenestelederne for Byggesak og Planjuridisk.

I prinsippet er alle brudd på plan- og bygningsloven belagt med straffeansvar. Bare de aller groveste overtredelsene blir politianmeldt. Anslagsvis bruker kommunen politianmeldelse 2 til 3 ganger i en 10-års periode²⁷.

5.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at kommunen har retningslinjer og rutinebeskrivelser for oppfølging av konstaterte ulovligheter.

²⁷ Notat av 26.02.08 fra Planjuridisk.

6. FUNGERER RUTINENE?

6.1 Funn/ fakta

Det er som nevnt kommet inn seks tips som i hovedsak omhandler manglende oppfølging av innrapportert ulovlig bygging. For å vurdere om rutinene blir fulgt, kan det være naturlig å ta utgangspunkt i disse seks sakene. Vi vil også prøve å få frem hva de som har sendt inn disse 6 sakene, er misnøyd med.

6.1.1 *Følges rutinene?*

Sak 1

Denne saken omhandler en rekke påstander om ulovlig bygging. Det synes som om de påståtte ulovlige bygginger er registrert i kommunen og har blitt fulgt opp i følge kommunens rutiner.

Sak 2

Det påpekes i denne saken en påstått ulovlig bygging. Påstanden er registrert i kommunen og har blitt fulgt opp i følge kommunens rutiner. Saken ble henlagt med begrunnelse i lov og forskrift.

Sak 3

Saken inneholder flere påstander om ulovlig bygging. Påstandene er registrert i kommunen og har blitt fulgt opp i følge kommunens rutiner. Saken har blitt klaget inn til Fylkesmannen. Et forhold som kritiseres er at når kommunen vurderer en sak som ikke søknadspliktig, så er det ingen mulighet til å overprøve eller påklage denne vurderingen.

Sak 4

Saken omhandler to forhold. Det hevdes at begge forholdene startet med manglende nabovarsel eller nabovarsel til feil eiere. I det første forholdet påstås det å ha blitt begått flere ulovligheter under oppføringen av et bygg. Denne saken er registrert i kommunen og synes delvis fulgt opp og korrigert i samsvar med retningslinjene. Den andre saken synes å knytte seg til en feil i forbindelse med et eiendomssalg.

Sak 5

Denne saken omhandler flere påståtte ulovligheter hos en nabo. Hver av disse skal senere ha blitt godkjent av kommunen. De påståtte ulovlige bygginger er registrert i kommunen og har blitt fulgt opp i følge kommunens rutiner og har vært til klagebehandling hos Fylkesmannen.

Sak 6

Denne saken omhandler en påstått ulovlighet hos en nabo. Kommunen har fulgt opp og så godkjent byggetiltaket.

6.1.2 *Hvordan oppleves rutinene?*

Vi kan anta at de sakene som er innmeldt til kommunen er saker der innbyggere ikke føler de får gehør via ordinær saksbehandling. Sakene er derfor sannsynligvis ikke representative for alle de som melder fra om ulovligheter. Alle de seks sakene påpeker en opplevelse av at kommunen ikke svarer og ikke følger opp innrapporterte påstander om ulovlige forhold. De fleste føler seg avvist.

De fleste av dem klager også på sen saksbehandling fra kommunens side.

Det fremheves at disse sakene medfører personlige belastning, mye arbeid og økonomiske utgifter for de som har påpekt ulovlighetene. Kontakten vi har hatt med tipserne gir også dette inntrykket.

En av tipserne påpeker at ulovlighetssaker koster mye for kommunen. Det er derfor viktig å vurdere saker riktig første gangen. En foreslår at når kommunen blir kjent med ulovlige byggesaker, så bør kommunen be om å få inn en søknad om ettergodkjenning. Byggsøknader har gebyrer og skal være selvdekkende økonomisk for kommunen.

Tre av sakene er knyttet til større utbygginger der utbyggeren selv eller en bror står som ansvarlig søker for selve byggingen. Ansvarlig søker – som er den som utfører byggingen, må kunne dokumentere å ha relevant kompetanse på det / de ansvarsområder som skal utføres. Alle som utfører arbeidet må ha godkjenning fra det offentlige. I de fleste større byggetiltak²⁸ vil derfor utbygger måtte leie inn en ansvarlig søker til å utføre byggetiltaket. Selv med bare 6 saker synes det å være påfallende at i halvpartene av sakene er utbygger selv ansvarlig.

6.2 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering har alle disse 6 sakene blitt registrert i kommunen og blitt fulgt opp i samsvar med de beskrevne rutinene.

Vi har her ikke gjort en vurdering av om alle aktuelle saker blir behandlet etter rutinene, men mener at de sakene som her er vurdert viser at rutinene i hovedsak har blitt fulgt.

Misnøyen synes for revisjonen i hovedsak å være knyttet til opplevelse av at kommunen ikke svarer og ikke følger opp innrapporterte påstander om ulovlige forhold. De fleste føler seg også avvist.

Det er for revisjonen klart at en bedre vurdering av byggesøknader og en høyere prioritering av oppfølging av ulovlig bygging ville medført både færre saker og redusert belastning for de som blir rammet av ulovlig bygging. Dette er likevel et prioriteringsspørsmål som revisjonen ikke kan vurdere.

I tre av sakene med påstander om ulovlig bygging, er utbyggeren selv eller en bror ansvarlig for byggingen. Selv med bare 6 saker synes dette å være et underlig sammentreff. Revisjonen mener at det er rimelig å forvente at når utbyggers og ansvarlig søkers egeninteresser blir sammenfallende, så vil dette påvirke egenkontrollen. Etter revisjonens vurdering kan dette være et signal om at kommunen må være ekstra påpasselige når utbygger selv eller nærstående av utbygger er ansvarlig søker.

²⁸ Grensen går ved tilbygg over 50 m². Tiltak under dette kan utbygger selv stå ansvarlig for.

7. REVISJONENS KONKLUSJON

Hensikten med denne rapporten er å belyse om kommunen i for liten grad griper inn overfor ulovlig bygging i kommunen.

Kontrollutvalgets oppgave er å påse at forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak²⁹. Dette innebærer at de funn som gjøres må vurderes opp mot bestemmelser og vedtak. Dersom det ikke er vedtatt bestemmelser i Storting eller kommunestyre, kan kontrollutvalget heller ikke påpeke avvik fra dem.

Det utledes av plan- og bygningsloven at kommunen har plikt til å forfølge ulovlige forhold. Kommunestyret har så langt revisjonen kan se ikke gitt generelle føringer på området.

Revisjonen kan slå fast at funnene viser at rådmannen følge opp ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen. Det er utarbeidet rutiner for arbeidet som skal sikre overholdelse av lovkravet. Revisjonen kan også slå fast at i de sakene vi har sett på følges rutinene. Lovens krav er derfor så langt revisjonen kan se oppfylt.

Forslag til ny plan og bygningslov legges frem for Stortinget i løpet av våren 2008. Bakgrunnen for lovforslaget var bl.a. at kommunenes tilsyn ikke fungerer så effektivt som ønskelig, og at kommunens ansvar ikke er beskrevet samlet og oversiktlig i gjeldende regelverk. I lovforslaget legges det opp til mer tilsyn og kontroll. Plikten til å føre tilsyn skjerpes, spesielt der det foreligger ulovlige forhold, eller der det allerede er gitt pålegg³⁰.

Tipsene revisjonen har mottatt gir uttrykk for at kommunen ikke gjør nok på dette området og at det går for langsomt. I intervjuet med ansatte går det også frem at publikum i enkelte saker er misfornøyd med at kommunen ikke reagerer raskt nok. Om dette området gis høy nok prioritet er ikke et forhold revisjonen kan vurdere. Så lenge kommunestyret ikke har gitt nærmere føringer, må revisjonen anta at prioriteringene er på riktig nivå.

De siste årene har det vært høykonjunktur i byggemarkedet og mangel på arbeidskraft. Tjenestested Byggesak led under dette spesielt i 2007. Dette førte til arbeidsbelastning og slitasje på de gjenværende ansatte. På bakgrunn av dette ble det valgt en prioritering av oppgaver. Bl.a. ble oppfølging av ulovligheter nedprioritert, kun de mest graverende forhold ble håndtert. Bemanningssituasjonen er nå bedre, og det jobbes med å behandle etterslepet av saker.

Revisjonen kan ikke se, ut fra den informasjon vi har gjennomgått, at kommunens behandling av ulovlig bygging strider mot gitte bestemmelser eller kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Revisjonen har derfor ingen anbefalinger etter denne gjennomgangen.

²⁹ Kommuneleien § 77 nr 4.

³⁰ Kommunalminister Kleppa: kronikk 28.03.08 – bilag til Aftenposten om Eiendomsmarkedet.

KILDEHENVISNINGER

Plan- og bygningslov, LOV-1985-06-14-77

Forskrift om saksbehandling i byggesaker, FOR-2003-06-24-749

Veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker. Statens Bygningstekniske etat.

Rundskriv H-03/01 *Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107

Notat av 26.02.08 *Oppfølging av ulovlige forhold i byggesaker*, fra Planjuridisk enhet.

Kontrollutvalget sak 69/07 Prosjektforslag forvaltningsrevisjon, møte 10.12.07.

Kontrollutvalget sak 003/08 Frister for vedtatte prosjekter 2008, møte 11.02.08.

RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN

Revisjonssjef
Per-Martin Svendsen

Deres ref.:

Vår ref:
08/4960-4

Dato:
16.04.2008

Høring forvaltningsrevisjonsprosjekt om ulovlig bygging

Det vises til rapport fra kommunerevisjonen oversendt rådmannen til høring. Rapporten omhandler kommunens oppfølging av ulovlig bygging.

Revisjonen anfører følgende konklusjon:

”Revisjonen kan ikke se, ut fra den informasjon vi har gjennomgått, at kommunens behandling av ulovlig bygging strider mot gitte bestemmelser eller kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Revisjonen har derfor ingen anbefalinger etter denne gjennomgangen.”

Rådmannen har gjennomlest rapporten og har ingen særskilte merknader til denne.

Dette til orientering.

Med hilsen

Elisabeth Enger
Rådmann