



Saksbehandler: Runar Lunde

Kommunedirektør/rådmann: Vibeke Vikse Johnsen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
038/21	Hovedutvalg teknisk og miljø	13.04.2021
030/21	Formannskapet	19.04.2021
043/21	Kommunestyret	10.05.2021
062/21	Kommunestyret	21.06.2021

Revidert strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging

1. Kommunestyret ber rådmannen opprette 2 stillingshemler til «Byggesaksbehandling og eierseksjonering». Stillingene skal brukes til å ivareta tilsyn og ulovlighetsoppfølging, jf. kap. 25 og 32 i plan- og bygningsloven.
Alle tallmessige endringer i budsjettet for 2021 legges inn i tjenesteområde 11 Forvaltning. Økte driftsutgifter dekkes fullt ut inn av økte driftsinntekter, og budsjettrammen for tjenesteområde 11 Forvaltning i budsjettskjema 1B (bevilgninger drift) blir derfor uendret.
2. Kommunestyret tar revidert strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging til orientering.

Hovedutvalg teknisk og miljø 13.04.2021:

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

HTM- 038/21 Vedtak:

1. Kommunestyret ber rådmannen opprette 2 stillingshemler til «Byggesaksbehandling og eierseksjonering». Stillingene skal brukes til å ivareta tilsyn og ulovlighetsoppfølging, jf. kap. 25 og 32 i plan- og bygningsloven.
Alle tallmessige endringer i budsjettet for 2021 legges inn i tjenesteområde 11 Forvaltning. Økte driftsutgifter dekkes fullt ut inn av økte driftsinntekter, og budsjettrammen for tjenesteområde 11 Forvaltning i budsjettskjema 1B (bevilgninger drift) blir derfor uendret.
2. Kommunestyret tar revidert strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging til orientering.

Formannskapet 19.04.2021:

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

FSK- 030/21 Vedtak:

1. Kommunestyret ber rådmannen opprette 2 stillingshemler til «Byggesaksbehandling og eierseksjonering». Stillingene skal brukes til å ivareta tilsyn og ulovlighetsoppfølging, jf. kap. 25 og 32 i plan- og bygningsloven.
Alle tallmessige endringer i budsjettet for 2021 legges inn i tjenesteområde 11 Forvaltning. Økte driftsutgifter dekkes fullt ut inn av økte driftsinntekter, og budsjettrammen for tjenesteområde 11 Forvaltning i budsjettskjema 1B (bevilgninger drift) blir derfor uendret.
2. Kommunestyret tar revidert strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging til orientering.

Kommunestyret 10.05.2021:

Behandling:

Saken ble ikke behandlet i kommunestyremøte 10.05.21.

KST- 043/21 Vedtak:

Kommunestyret 21.06.2021:

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

KST- 062/21 Vedtak:

1. Kommunestyret ber rådmannen opprette 2 stillingshemler til «Byggesaksbehandling og eierseksjonering». Stillingene skal brukes til å ivareta tilsyn og ulovlighetsoppfølging, jf. kap. 25 og 32 i plan- og bygningsloven.
Alle tallmessige endringer i budsjettet for 2021 legges inn i tjenesteområde 11 Forvaltning. Økte driftsutgifter dekkes fullt ut inn av økte driftsinntekter, og budsjettrammen for tjenesteområde 11 Forvaltning i budsjettskjema 1B (bevilgninger drift) blir derfor uendret.
2. Kommunestyret tar revidert strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging til orientering.

Saksutredning

Bakgrunn for saken

I kommunestyret 19.10.20 ble det oversendt følgende forslag til formannskapet uten realitetsbehandling:

«Med bakgrunn i sak 20/26179 ber kommunestyret rådmannen komme med forslag om en revidert strategi for tilsyn og tilsyn og ulovlighetsoppfølging og at det følges opp i budsjett- og økonomiplan.»

Kommunen fikk i den anledning opprettet en midlertidig prosjektstilling. Kostnadene til prosjektstillingen var innenfor budsjetterte rammer. Denne stillingen skulle i perioden okt. 2020 – feb. 2021 kartlegge antall ulovligheter etter plan- og bygningsloven i Karmøy kommune. Foreløpig resultat viser at Karmøy kommune har et stort antall ulovligheter i ulike alvorlighetsgrader.

Saks- og faktaopplysninger

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging følger av kapittel 25 og 32 i plan- og bygningsloven. Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker og skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Videre har kommunen plikt til å forfølge ulovligheter, men er overtredelsen av mindre betydning kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er en del av kostrafunksjon 302 «Byggesaksbehandling og eierseksjonering». I gjeldende gebyrregulativ for Karmøy kommune blir tilsyn og ulovlighetsoppfølging finansiert av en fast andel av gebyrene til innkomne byggesaker.

Per dags dato er det 1,8 årsverk som nyttes til tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

Metodikken kartleggingen ble utført på kalles kartlegging av «hvite bygg». Ved jevne mellomrom bestiller Karmøy kommune ortofoto/flyfoto av Statens kartverk som tar bilder av hele kommunen. Sist var i 2017, og neste vil skje i 2021. Når arealene blir fotografert blir det samtidig utført målinger som registrerer endringer i terrenget, eksempelvis dersom et nytt bygg er oppført.

Disse endringene kobles opp mot kommunens database som gir beskjed om bygget er godkjent eller ikke. Dette er en automatisk prosess, og dersom bygget ikke er registrert som godkjent vil dette bli markert med en hvit firkant i kartet, som kalles «hvite bygg».

Et hvitt bygg indikerer at bygget ikke er meldt inn til kommunen, og dermed ikke godkjent. Et hvitt bygg betyr imidlertid ikke at det er ulovlig. Det kan i noen tilfeller være at kommunen har glemt å registrere bygget, eller det kan være rester av ruiner. Det kan også i mange tilfeller bety at bygget er unntatt søknadsplikt, men er glemt å melde inn til kommunen.

Kommunen har ca. 8100 «hvite bygg» spredt rundt i kommunen. En antar at dette tallet blir noe høyere når fotografering 2021 er ferdigstilt (blir tilgjengelig feb. 2022). Av disse 8100 «hvite byggene» har kommunen til nå kartlagt 1310. Av disse var 1050 ulovlige etter plan- og bygningsloven. Det betyr at det er i overkant av 80 % av alle «hvite bygg», eller rundt 6500 tiltak som mangler nødvendige tillatelser i Karmøy kommune.

Kartleggingen har avdekket at det er stor variasjon i ulovlighetene. Dette har for eksempel vist seg å være boder, terrasser, hagestuer og basseng, men det er også funnet bygg som er oppført i sårbart område, og mye befinner seg i strandsonen til hinder for allemannsretten. Det er også funnet boliger som ikke er byggesøkt. Selv om det er en betydelig mengde av ulovligheter vil flere av disse befinne seg i det som kommunen anser som «av mindre betydning» som kommunen kan avstå fra å forfølge.

I henhold til strategiplanen for 2021-2022 er det lagt opp til 3 prioriteringsområder i forbindelse med ulovlighetssaker.

1. prioritet.

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse og miljø eller få samfunnsmessige konsekvenser.
- Brannfarlige bygg, konstruksjoner og anlegg som må sikres.
- Ulovlige tiltak i strandsonen som anses som brudd på allmenne interesser.

2. prioritet.

- Ulovlige tiltak på vernede bygg
- Nybygg
- Ulovlig arbeid/ulovlige tiltak som er under oppføring
- Oppfølging av eksisterende ulovligheter
- Øvrige ulovlige tiltak i strandsonen
- Etterfølge ulovlig anlagte fyllinger/ deponier med urene masser
- Avfall og avfallsplan/håndtering og sortering av avfall
- Ulovlig bruksendringer (eksempelvis fritidsbolig som nyttes til helårsbolig).

3. prioritet.

- Ulovlig oppførte terrasser, påbygg, boder, levegger og lignende
- Ulovlig bruk kan være bygninger uten ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse, eller at bruken med tiden er endret uten at det er søkt om bruksendring som for eksempel:
 - innredning av kjellerbod til kjellerstue
 - innredning av redskapsbod/naust
 - del av hovedhuset tas i bruk som garasje

Kartleggingen viser at ca. 50 % av alle «hvite bygg» havner inn under prioriteringsområde 1 og 2. Hovedregelen er at alle ulovligheter skal forfølges, jf. pbl § 32-1, men kommunen trenger ikke å forfølge mindre overtredelser. Vurderingen av hva som utgjør overtredelser av mindre betydning tilhører kommunens forvaltningsskjønn og en slik beslutning kan ikke påklages.

Felles for mange av ulovlighetene er at de er avhengig av dispensasjoner. Flere av sakene er også tiltak som kommunen tidligere har gitt avslag på, men som likevel er oppført i ettertid. Kommunen har allerede registrert økt pågang som følge av kartleggingen. Det å være synlig ute på befaringer har hatt en stor effekt. Det er imidlertid ikke nødvendige ressurser til å følge opp sakene ytterligere foruten kartleggingen som er gjort.

Dersom alle tiltakene ble omsøkt ville det representere et gebyrgrunnlag på rundt 60-70 millioner kroner.

Utover de 6500 tiltakene er det også et stort antall av ulovligheter som ikke kan registreres etter samme metodikk. Det reelle tallet vil derfor være noe høyere enn 6500. Det er eksempelvis registrert et stort antall flytebrygger, terrenginngrep, vegger og lignende som er ulovlig oppført. I tillegg er det et stort antall av ulovlige bruksendringer, eksempelvis fritidsbolig som blir benyttet til bolig.

Det siste eksempelet er en ressurskrevende sak å følge opp for kommunen. Resultatet av en slik sak vil i mange tilfeller bety at bygget blir bruksendret til bolig og boligen da vil måtte foreta nødvendige tiltak for å kvalifisere til en helårsbolig. Korrekte avgifter, gebyrer og eiendomsskatt vil bli oppdatert når bygget er godkjent bruksendret i matrikkelen.

Det kan i noen tilfeller også bety at brukeren er nødt til å finne seg et annet sted å bo siden boligen ikke innehar de nødvendige kvalitetene, eller er plassert i et område som ikke egner seg til

helårsbolig. Imidlertid kan det være til en samfunnsmessig gevinst ved å sørge for at innbyggere bor i lovlige boliger som tilfredsstiller nødvendige krav til opphold.

Dersom en innbygger bor i en fritidsbolig vil brukeren fremdeles ha rett på f.eks. helsetjenester, noe som ofte vil medføre lang reiserute, dårlige veger og forbindelse for øvrig. I mange tilfeller må derfor fritidsboligene få kvalitetsmessige oppgraderinger både på bygning og infrastruktur, ellers så må innbyggeren finne seg et annet sted å bo. Sistnevnte kan i mange tilfeller være vanskelig, men samfunnet sådan vil være tjent med at alle bor på en plass som oppfyller kriteriene til et godt bomiljø.

Det kan i mange tilfeller også være at det er en innbygger i en annen kommune som i praksis benytter fritidsboligen i Karmøy kommune som en helårsbolig. På den måten mister kommunen inntekter som en ellers ville fått dersom brukeren hadde bostedsadresse i Karmøy kommune. Det er derfor viktig at ulovlig bruksendringer blir fulgt opp av kommunens. Slike bruksendringer derfor er justert opp til prioritetsområde 2 (tidligere 3), jf. vedlagt Strategiplan 2021-2022.

Dersom kommunen har mistanke om ulovlig bruk vil eieren av fritidsboligen få tilsendt et forhåndsvarsel hvor det gis anledning til å uttale seg innen en frist på 3 uker. Eieren må i den anledning dokumentere at fritidsboligen ikke blir brukt som helårsbolig. Dersom mistanken blir styrket kan kommunen iverksette pålegg om retting og stans. I den anledning har kommunen verktøy som innebærer tvangsmulkt eller forelegg.

Denne rutinen er hjemlet plan- og bygningsloven og fremgangsmåten er tilsvarende i alle ulovlighetssaker uavhengig av tiltak. Kommunen bruker mye ressurser på å veilede tiltakshaver/eier på hva h*n må gjøre for å komme seg videre i saken og det er derfor helt sentralt i fremgangsmåten til Karmøy kommune at dialogen mellom kommunen og tiltakshaver oppleves som god og konstruktiv. Det er likevel dessverre slik at i enkelte saker må kommunen bruke alle nødvendige verktøy for å forfølge ulovlighetene slik at tiltakene blir rette opp i.

I henhold til plan- og bygningsloven § 32-8 har kommunen anledning til å ilegge overtredelsesgebyr til de ansvarlige for brudd på plan- og bygningsloven. Gebyret tilfaller kommunen og kan gis opp til 200 000,- avhengig av alvorlighetsgrad. I utgangspunktet bør kommunen vurdere overtredelsesgebyr inntil 10 000 for tiltak som i det vesentlige er i overensstemmelse med gjeldende regelverk, inntil 50 000 der det ikke er i vesentlig samsvar, eller opptil 200 000 der tiltaket f.eks. medfører uopprettelig skade. Eksempel på det er tiltak i strandsonen som ikke lar seg tilbakeføre.

Verktøyet ble innarbeidet i 2008 og har ikke tilbakevirkende kraft dersom tiltaket ble oppført før 2008. Karmøy kommune har ikke hatt praksis med å ilegge overtredelsesgebyr, men det er i hovedsak på bakgrunn av manglende ressurser til å følge dette opp. Gebyret er utenfor selvkostprinsippet og vil tilfalle kommunen i sin helhet. Det er vanskelig å estimere hvor stor sum som kan komme som følge av overtredelsesgebyr, men at tallet er ett 8 sifret tall er sannsynlig.

Økonomiske konsekvenser

Resultatet viser at det er overveldende stort antall ulovligheter i Karmøy kommune. Dette vil medføre at øvrige innbyggere må betale høyere byggesaksgebyrer til fordel av de som ikke har fått nødvendige tillatelser. Ved å intensivere tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven vil et stort antall ulovligheter kunne følges opp, og som resultat vil mange få godkjent tiltaket sitt etter nødvendige justeringer, ellers så vil det bli gitt avslag. Begge tilfellene vil gebyr i sin helhet bli fakturert. Videre vil enkelte tilfeller være såpass alvorlig at kommunen krever å få tiltaket fjernet. I slike tilfeller har kommunen verktøy til å fakturere tvangsmulkt eller dagsbøter, eller å fjerne tiltaket på eiers regning.

Fellers for alle tiltak er at kommunen har anledning til å fakturere overtredelsesgebyr i ulike

størrelser. Kommunen bruker skjønn i sin utøvelse, og dersom tiltaket viser seg å være en misforståelse så kan kommunen unnlate å bruke dette verktøyet. En vil likevel anta at en god del vil få overtredelsesgebyr i tillegg til byggesaksgebyr for tiltaket.

Rådmannen foreslår opprettelse av 2 hjemler til å følge opp ulovlighetene. Disse vil i sin helhet bli finansiert av saksmengden som blir generert. Det vil si at det vil bli økt volum av byggesaker som vil dekke kostnaden. En antar også på sikt at dette vil gi en effekt som medføre at flere velge å søke om sitt tiltak. Dette vil medføre økt volum som kan resultere i lavere gebyrer for øvrige innbyggere i Karmøy kommune.

Omfanget til kostnader og inntekter knyttet til to stillingshjemler vil i se slik ut:

Lønnsutgifter og sosiale kostnader: 1 536 000,-

Direkte og indirekte kostnader: 293 000,-

Sum 1 829 000,-

Inntekter som følge av økt volum/saksmengde: 1 829 000,-

Rådmannens konklusjon

Karmøy kommune har et stort antall eiendommer som innehar ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Dette kan være ulovlig oppførte bygninger, terrengarbeid, massedepoier, bruksendringer eller brudd på allmenne interesser langs sjø for å nevne noen. Dagens ressurser medfører at kommunen ikke har de nødvendige ressursene til å følge opp sakene. Karmøy kommune er ikke alene om dette, og det finnes flere eksempler på andre kommuner som er i tilsvarende situasjon. Karmøy kommune har derimot en fordel ved at kommunen allerede innehar gode verktøy til å avdekke ulovlighetene og er kommet langt i prosessen med kartlegging av ulovligheter etter plan- og bygningsloven.

Intensivering av tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil medføre økt trykk på klagesaksbehandling og dernest stor økning av saker som skal behandles i hovedutvalg teknisk og miljø. Enkelte saker vil skape medieomtale og kan oppleves som en belastning for både administrasjonen og medlemmer i det politiske utvalget. Det er derfor viktig at vi oppnår en preventiv virkning ved at Karmøy kommune sender et tydelig signal om at det skal svare seg å følge lovverk og regelverk før en igangsetter sitt tiltak. Det er allerede registrert flere svært alvorlige saker i sårbare områder som kommunen er nødt til å følge opp, men som av kapasitetsutfordringer ikke klarer å følge opp.

I forbindelse med avdekking av en ulovlighetssak vil tiltakshaver få mulighet til å få godkjent sitt tiltak gjennom en ordinær byggesaksbehandling. Dersom tiltakshaver får godkjent sitt tiltak vil saken bli avsluttet fra kommunens side, alternativt dersom tiltakshaver får avslag vil ulovlighetsoppfølgingen fortsette. Saksbehandler for ulovlighetssaken skal ikke behandle byggesøknaden i samme sak og må derfor overføres til ny saksbehandler. Derfor må det ansettes 2 årsverk som begge kan være saksbehandler for ulovlighetssakene, men også saksbehandler for byggesøknadene som vil komme inn som følge av ulovlighetssakene. Dette på bakgrunn av at det ikke er kapasitet til å ta imot en stor økning av saksmengde på ca. 15 % til øvrige saksbehandlere.

Rådmannen anbefaler derfor at det ansettes 2 årsverk innenfor «Byggesaksbehandling og eierseksjonering» som skal jobbe med tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

Årsverkene vil bli finansiert som følge av arbeidet som genereres som følge av økt volum iht. selvkostprinsippet.

Vedlegg:
Strategiplan 2021-2022