Vestfold og Telemark revisjon

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

25: 3905402

Innhold

1. Innledning 6
   1.1. Kontrollutvalgets bestilling 6
   1.2. Problemstilling og revisjonskriterier 6
   1.3. Avgrensning 6
   1.4. Metode og kvalitetssikring 6
   1.5. Kommunedirektørens uttalelse 6
2. Tilsynsstrategi og rapportering 7
   2.1. Revisjonskriterier 7
   2.2. Tilsynsstrategi – data 10
   2.3. Rapportering – data 15
   2.4. Revisors vurdering av tilsynsstrategi og rapportering 16
3. Internkontroll 19
   3.1. Revisjonskriterier 19
   3.2. Plassering av ansvar, oppgaver og myndighet – data 20
   3.3. Rutiner og tiltak - tilsyn og ulovlighetsoppfølging – data 22
   3.4. Internkontrolltiltakene skal evalueres ved behov – data 29
   3.5. Revisors vurdering av internkontroll 30
4. Tilsyn 32
   4.1. Revisjonskriterier 32
   4.2. Kommunens gjennomførte tilsynsaktivitet – data 35
   4.3. Tilsynsrapporter – data 39
   4.4. Revisors vurdering av tilsynsplikten 41
5. Ulovlighetsoppfølging 43
   5.1. Revisjonskriterier 43
   5.2. Oppfølging av ulovligheter - data 45
   5.3. Forhåndsvarsel – data 48
   5.4. Vedtakets innhold – data 49
   5.5. Revisors vurdering av ulovlighetsoppfølging 50
6. Konklusjoner og anbefalinger 52
   6.1. Konklusjoner 52
   6.2. Anbefalinger 53

Litteratur og kildereferanser 54

Vedlegg 56
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 56
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring 58

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt i hvilken grad Tønsberg kommune fører tilsyn og følger opp ulovligheter i byggesaker i samsvar med gjeldende krav. Revisjonen har sett nærmere på kommunens tilsynsstrategi og rapportering, internkontroll, gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovligheter.

Tilsynsstrategi og rapportering

Våre undersøkelser viser at Tønsberg kommune i hovedsak har etablert en tilsynsstrategi i tråd med krav til innhold og politisk forankring. Vi har likevel påpekt enkelte forbedringspunkter, det gjelder vektlegging av sentral godkjenning og oppdatering av rutiner i tilsynsstrategien. Videre er strategien ikke fullt ut egnet til å ivareta tilsyn i tidlig fase, eller tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifiserte.

Kommunen har rapportert årlig på tilsynsaktiviteten i forhold til tilsynsstrategien. Rapporteringen mot fastsatte mål i kommunens tilsynsstrategi og handlingsplan fremstår som uklar, som følge av at det ikke er gitt forklaring på varierende begrepsbruk. Revisor mener dette gjør det vanskelig å få et helhetlig bilde av kommunens tilsynsaktivitet.

Internkontroll

Ansvar, oppgaver og myndighet er tydelig plassert. Kommunen bør imidlertid vurdere å oppdatere og samordne rutinene og malene sine. Det finnes tiltak for å sikre at internkontrollen evalueres, men revisor har sett at den praktiske gjennomføringen kan forbedres.

Tilsyn

Kommunen har ført tilsyn med nasjonale, tidsavgrensede tema i samsvar med byggesaksforskriften. Tønsberg kommune har imidlertid ikke fullt ut ivaretatt tilsynsplikten iht. egen tilsynsstrategi og krav til tilsyn i byggesaker. Flere av kommunens mål på området er ikke nådd, og det er en overvekt av utførte tilsyn rettet mot eksisterende byggverk og arealer, enn mot byggesaker og ansvarlige foretak. Kommunen bør styrke innsatsen mot tilsyn i byggesaker for at aktiviteten skal kunne fungere forebyggende. Det bør videre sikres at det gjøres tilsyn med gitte pålegg.

Tønsberg kommune utarbeider i hovedsak tilsynsrapporter etter tilsyn, men har i noen tilfeller kun skrevet internt notat fra tilsynet. Denne praksisen er ikke i tråd med forskriften, og bør endres. Det er også pekt på enkelte formelle mangler i halvparten av de undersøkte tilsynsrapportene.

Ulovlighetsoppfølging

Ulovligheter er delvis fulgt opp i tråd med kravene i plan- og bygningsloven. Andelen ulovlighetssaker som følges opp med pålegg, er lavere enn i sammenlignbare kommuner. I våre stikkprøver har vi funnet tilsynssaker som har avdekket ulovligheter, men som mangler ulovlighetsoppfølging. Vi bemerker at en av disse sakene har blitt avsluttet på grunn av ressursmangel - noe kommunen ikke har anledning til å gjøre.

Vi har funnet eksempler på saker som ikke har blitt fulgt opp effektivt. Revisor bemerker også at kommunen prioriterer lovlighetsavklaringer og rådgivning foran oppfølging av ulovlig bruk og manglende tillatelser. Dette er i tråd med egen tilsynsstrategi, men innebærer at lovpålagt oppfølging av ulovligheter nedprioriteres.

Kommunen forhåndsvarsler vedtak, men innholdet i noen vedtak er mangelfullt.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- i større grad sikre at tilsynsstrategien ivaretar at det føres tilsyn i tidlig fase og tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert
- vurdere om den årlige rapporteringen kan forbedres for å gi et klarere bilde av gjennomført tilsyns- og ulovlighetsaktivitet
- gjennomgå rutiner, maler og praksis for tilsyn, ulovlighetsoppfølging og evaluering, med sikte på å få oppdaterte, harmoniserte og effektive rutiner og maler
- vurdere å føre mer tilsyn i byggesaker og med ansvarlige foretak, gjerne i tidlig fase
- vurderer tiltak for mer effektiv og systematisk oppfølging av ulovlighetssaker

Horten 07.08.2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tønsberg kommune i sak 44/24 og sak 53/24. Bakgrunnen for bestillingen er kommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling:

> **I hvilken grad driver Tønsberg kommune tilsyn og ulovlighetsoppfølging med byggesaker i samsvar med gjeldende krav?**

Revisjonskriteriene[1] i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra plan- og bygningsloven med forskrifter, kommunens tilsynsstrategi og relevante nasjonale veiledere. Kriteriene er utledet i kapitlene 2.1, 3.1, 4.1 og 5.1.

1.3. Avgrensning

Vi vil se på perioden 2023-2025.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Sofie Berge, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor.

Vi har kartlagt rutiner på området, intervjuet ansatte i kommunen som jobber med tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker og gjort stikkprøver/mappegjennomganger. Videre har sett på statistisk materiale og gått gjennom sentral dokumentasjon. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 7.august 2025, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endring i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

---

[1] Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

2. Tilsynsstrategi og rapportering

2.1. Revisjonskriterier

Kommunen skal føre tilsyn i byggesaker, og kan føre tilsyn i eksisterende byggverk og arealer, jf. plan- og bygningsloven (forkortet pbl) §§ 25-1 og 25-4. Tilsyn i byggesaker inkluderer bla. at det skal føres tilsyn med at tiltak i byggesaker gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser og tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert til å gjennomføre byggetiltakene. Kommunen skal også føre tilsyn med nasjonale, tidsavgrensede tema, jf. byggesaksforskriften § 15-3.

Ut over tilsynsplikten i § 25-1 kan kommunen gjennomføre tilsyn på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig, jf. § 25-2.Tilsyn trenger ikke være basert på særskilte indikasjoner om ulovligheter, men kan gjennomføres på basis av for eksempel valgte innsatsområder eller statistisk tilfeldig utvelgelse.[2] Kommunen kan føre tilsyn med alle typer byggetiltak, alle sider av en byggesak, foretak som har erklært ansvar for byggetiltaket, når som helst i løpet av saksbehandlingen og byggeperioden, og inntil 5 år etter at ferdigattest[3] er gitt, jf. §§ 23-3 og 25-2.

Med dette har kommunen et visst handlingsrom for hvordan tilsynsplikten skal oppfylles, og innenfor dette skal kommunen planlegge og organisere sitt tilsynsarbeid. Kommunen skal derfor utarbeide strategier og mål for tilsynsvirksomheten.

Tilsynsstrategi
Det følger av byggesakforskriften § 15-1 at kommunen skal utarbeide en tilsynsstrategi for tilsynet etter pbl § 25-1. I tilsynsstrategien skal kommunen blant annet ta stilling til:

a. målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet,

b. organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering og

c. utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning.

Direktoratet for byggkvalitet trekker frem at tilsyn kan ha en forebyggende effekt på byggefeil og kostnader i pågående og nye byggetiltak. Tilsyn kan virke ressursbesparende i tilfeller hvor det avdekkes feil tidlig i byggeprosessen, og tilsyn i tidlig fase kan forhindre at prosjekteringsfeil får

[2] Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 334
[3] Søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttdokumentasjon og erklæring om ferdigstillelse fra tiltakshaver eller ansvarlig søker, jf. pbl §21-10

ringvirkninger til andre deler av byggeprosjektet, med de økonomiske konsekvenser dette innebærer. Dermed er dette noe kommunen bør ta hensyn til ved utvelgelse og prioriteringer.

Direktoratet for byggkvalitet anbefaler at tilsynsstrategien behandles politisk.

Gjennomføring av tilsyn
Tilsyn kan skje uanmeldt eller ved at det varsles på forhånd. Videre kan tilsyn f.eks. utøves i form av:

- besiktigelse på byggeplass, eller i eksisterende bygg,
- stikkprøver av valgte løsninger i prosjekterings- eller utførelsesfasen,
- dokumentasjonsgjennomgang (for eksempel av prosjekteringsgrunnlag, sjekklister)
- samtale og/eller
- gjennomgang av hele eller deler av kvalitetssikringsrutinene, jf. Direktoratet for byggkvalitet sin veiledning for kommunalt tilsyn.

Forarbeidene til § 25-1 om tilsynsplikt viser at det ikke er grunn til å skille skarpt mellom saksbehandling og tilsyn. Imidlertid skal saksbehandlingen ivareta visse minimumskrav, mens tilsynsfunksjonen innenfor plan- og bygningslovens rammer gir kommunen mulighet til å gå så langt inn i saken den selv ønsker[4].

Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport, jf. pbl § 25-2 og byggesaksforskriften § 15-2.

Rapportering
Kommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien, jf. byggesakforskriften § 15-1. Rapporten er til internt bruk og skal ikke oversendes til statlig organ, men bør gi grunnlag for rapportering til KOSTRA[5].

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 funn, sanksjoner, hvilke forhold som er rettet, og hvordan kommunen har ivaretatt tilsyn etter forskriften § 15-3. Denne informasjonen skal være grunnlag for videreutvikling av strategien, og strategien må oppdateres på grunnlag av utførte tilsyn. Rapporteringen bør inneholde tilstrekkelige opplysninger til at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet.[6]

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha tilsynsstrategi i samsvar med gjeldende forskriftskrav.**
- **Tilsynsstrategien bør inneholde måltall eller planlagt omfang for tilsynsaktivitet**
- **Tilsynsstrategien bør behandles politisk.**

[4] jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 334
[5] Direktoratet for byggkvalitet: Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, Kapittel 2 Planlegging av tilsyn
[6] Direktoratet for byggkvalitet: Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, Kapittel 15 Kommunens tilsyn

- **Tilsynsstrategien skal være egnet til å ivareta kommunens tilsynsplikt. Det innebærer at strategien blant annet skal sikre at det i tidlig fase**
  - føres tilsyn med at tiltak i byggesaker gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser.
  - føres tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert til å gjennomføre byggetiltakene.
- **Kommunen skal utarbeide årlige rapporter om tilsynsvirksomheten sett i forhold til strategien.**

2.2. Tilsynsstrategi – data

2.2.1. Kommunen skal ha tilsynsstrategi i samsvar med gjeldende forskriftskrav

Målsetninger

Tønsberg kommune har 3 overordnede mål i sin tilsynsstrategi:

- Færre byggefeil og kvalitativt gode byggverk i kommunen.
- Respekt for regelverket og troverdighet rundt kommunens håndtering av byggesaker, herunder styrke publikums følelse for likebehandling.
- God dialog med ansvarlige foretak.

Det er videre satt følgende mål for 2023-2025:

- Følge opp på henvendelser vedrørende ulovlige boenheter (fysiske tilsyn med ulovlighetsoppfølging)
- Gjennomføre tilsyn av søknader om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest
- Følge opp diverse løpene henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige (fysiske tilsyn eventuelt med ulovlighetsoppfølging)
- Gjennomføre revisjonstilsyn av foretak
- Føre tilsyn i forhold til obligatoriske krav i saksforskriften §15-3.
  - At etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. SAK10 § 15-3 og byggesaksforskriften §2-1 og §2-2
  - At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. SAK10 § 15-3 og byggesaksforskriften §5-4

Administrasjonen lager en årlig handlingsplan for tilsyn- og ulovlighetsoppfølgingen. Handlingsplanen har måltall knyttet til de fem målene for 2023-2025. Utvalget for Plan og bygg får handlingsplanen til orientering i samme sak som evalueringen behandles (se kap. 4.2). Evalueringen inneholder også den årlige rapporten om tilsynsvirksomheten.

Rutiner for det kommunale tilsynet

I strategien er det lagt inn rutiner for forhåndsvarsling av tilsyn, tilsynsrapport, oppfølging og retningslinjer for bruk av overtredelsesgebyr og politianmeldelse.

Om ulovlighetsoppfølging står det bla.:

- I enkelte tilfeller hvor det gjennom tilsyn er avdekket ulovlige forhold, kan det i etterkant innsendes nødvendig søknad. Søknaden vil da bli behandlet som om tiltaket ikke er utført.
- Av plan- og bygningsloven kap 32 og § 32-1 fremgår at kommunen har plikt til å forfølge overtredelser. Dersom overtredelsen er av mindre betydning, kan kommunen velge å ikke forfølge ulovligheten.
- Dersom eventuelle avvik ikke rettes og ikke kan anses som bagatellmessige, vil oppfølging etter tilsyn kunne innebære advarsler eller iverksetting av sanksjoner etter plan- og

bygningsloven kap 32. Oppfølging etter tilsyn vil også kunne få konsekvenser for foretakets ansvarsrett.
- Ulovlighetsoppfølging vil kunne være mer aktuelt når det er avdekket ulovlige forhold og etter klare avvik i tilsyn. Ulovlighetsoppfølging skiller seg fra tilsyn ved at man da har konstatert (med sikkerhet) at det foreligger et avvik, og da oppstår det en plikt til å følge opp dette jf. pbl § 32-1.
- Der det helt klart foreligger et eller flere avvik, står kommunen forholdsvis fritt i å velge ulike reaksjonsformer til ulovligheten.
- Det vises til temaveiledning til Direktoratet for byggkvalitet pkt 1.5.2 som gjelder ulike praktiske reaksjonsformer som kan brukes.

Organisering, samarbeid, kompetansebehov og ressursbruk
Tønsberg kommune har en egen tilsynsenhet for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Enheten er pr. i dag organisert direkte under virksomhetsleder for Areal, bygg og landbruk. Organiseringen er beskrevet slik i strategien:

Tilsyn skal:

- Gjennomføre tilsyn og utføre tilsyn sammen med saksbehandler eller med andre sektormyndigheter.
- Utarbeide strategi- og tilsynsplan for hvert 2 år.
- Utarbeide årlig en handlingsplan for tilsyn
- Revidere og evaluere handlingsplanen/aktiviteten i forhold til strategien hvert år.

Ulovlighet skal:

- Følger opp saker etter tilsyn med samme prioriteringshensyn
- Vurdere anmeldelse eller overtredelsesgebyr/andre sanksjoner etter pbl
- Deltagelse ved tilsyn etter behov
- Utarbeide årlig en handlingsplan for ulovlighet
- Revidere og evaluere handlingsplanen/aktiviteten i forhold til strategien hvert år.

Det er nevnt at tilsyns - og ulovlighetsenheten samarbeider med andre offentlige etater som politiet, skatteetaten og brannvesenet.

Om kompetanse står det at Tilsynsenheten jevnlig skal delta på kurs/studier og fagsamlinger som vil øke kompetansen for tilsyn/ulovlighetsoppfølgings funksjon. Tilsynsenheten deltar i et nettverk for tilsyn og ulovlighetsoppfølging med andre kommuner og med DIBK. Tilsynsstrategien sier at kompetansebehovet vurderes i hvert enkelt tilfelle i forhold til sakens kompleksitet og størrelse. Dersom enheten mangler kompetanse, kan enheten knytte til seg personer med nødvendig kompetanse eksternt eller internt i kommunen. Ellers er det slått fast at tilsynsenheten skal ha:

- byggfaglig kompetanse

- juridisk kompetanse
- relevant erfaring

I tilsynsstrategien under «ressursbruk for tilsynet» står det at enheten har 3 årsverk, en tilsynsansvarlig (byggmester) og to ulovlighetsoppfølgere (jurister). Det står også at det kan trekkes inn ressurser fra avdelingen i konkrete saker. Det står at det er behov for å styrke enheten ytterligere til 2 på tilsyn.

Finansiering
Det framgår av tilsynsstrategien at utgifter til tilsynet dekkes gjennom kommunens gebyrregulativ Gebyrer for behandling av bygge – og delingssaker. Kostnadene inngår som en «overhead» i kommunens generelle byggesaksgebyr, siden det er urimelig at tiltakshaver blir belastet for økt gebyr når kommunen utfører tilsyn. En liten del blir også finansiert med overtredelsesgebyr.

Utvelgelse og prioritering
Tilsynsstrategien for 2023-2025 har følgende prioriteringer:

1. prioritet:
    a. Fare for liv og helse[7]:
        i. At etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. SAK10 § 15-3
        ii. At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. SAK10 § 15-3
        iii. at branntekniske krav er oppfylt
    b. Irreversible tiltak (eks terrenginngrep)
    c. Tiltak i friområder, LNF, strandsone og langs vassdrag

2. prioritet:
    a. Dokumenttilsyn
        i. at rollen som ansvarlig søker (SØK) er forskriftsmessig ivaretatt
        ii. at krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket
    b. Revisjonstilsyn

Rangeringen mellom prioritet 1-2 sier seg selv. Vi får opplyst i intervju at opplistingen a-c under en gitt prioritet også er ment rangerende, dvs. at prioritet 1a skal gå foran prioritet 1b osv.

Det er også fastsatt prioritering for ulovlighetsoppfølging i tilsynsstrategien, dette beskrives i kap 5.2.

[7] Kommunen presiserer at prioritering av fare for liv og helse går videre enn bare til å gjelde hybler, naturfarer og branntekniske krav. Denne prioriteringen gjelder også f.eks manglende gjerde på toppen av høye murer, falleferdige hus mm.

2.2.2. Tilsynsstrategien bør inneholde måltall eller planlagt omfang for tilsynsaktivitet

Kommunen har satt måltall i sine årlige handlingsplaner for hvor mange tilsyn som skal gjennomføres ut fra målene i tilsynsstrategien:

Mål	Tiltak	Tilsynsmål 2023	Tilsynsmål 2024	Tilsynsmål 2025
1	Ulovlige boenheter	15	15	5
2	Ferdigattest/midlertidige brukstillatelser	8	8	15
3	Irreversible inngrep (inkl. tiltak i strandsone (100 m belte)	4	12	5
3	Følge opp diverse løpene henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige	12	11	5
4	Revisjonstilsyn	1	1	1
5	Tilsyn i forhold til obligatoriske krav i saksforskriften §15-3 naturfarer	10	10	5

Tabell 1. Tall hentet fra kommunens handlingsplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging for 2023, 2024 og 2025.

2.2.3. Tilsynsstrategien bør behandles politisk

Tilsynsstrategien for 2023-2025 er politisk vedtatt av utvalg for Plan og bygg[8] i sak 67/23. Handlingsplanene for tilsyn og ulovlighet for 2024 og 2025 ble behandlet av samme utvalg henholdsvis i sak 047/24 og sak 033/25.

2.2.4. Tilsynsstrategien skal være egnet til å ivareta kommunens tilsynsplikt

Tilsynsstrategien bør sikre at det gjøres tilsyn i tidlig fase av byggesaken. Et av kommunens overordnede mål er færre byggefeil og kvalitativt gode byggverk i kommunen. Tre av kommunens fem undermål i strategien gjelder hovedsakelig tilsyn i byggesaker, og det utledes måltall for disse i handlingsplaner (se tabell 1 ovenfor). De tre undermålene er:

- ferdigattest/midlertidig brukstillatelse
- revisjonstilsyn og
- tilsyn med at dokumentasjon i forbindelse med søknad oppfyller krav til sikkerhet mot naturfarer.

Ifølge kommunens handlingsplaner, har Tønsberg kommune planlagt å føre 143 tilsyn totalt i perioden, og ca. 59 av disse (ca. 40%) planlegges å være i forbindelse med byggesaker (tilsyn med ferdigattest/midlertidige brukstillatelser, revisjonstilsyn og tilsyn ifm. naturfarer).

[8] Jf. Politisk reglement Tønsberg kommune 2023 – 2027 Del III - Delegeringsreglement SÆRLOVER vedtatt i kommunestyret sak 009/24.

Tilsynsstrategien gir ikke særskilte føringer for at tilsyn om mulig skal gjøres i tidlig fase av en byggesak, men undersøkelser av naturfarer vil komme tidlig i en byggesakprosess og revisjonstilsyn kan gjøres også gjennomføres tidlig. Kontroll av ferdigattester og midlertidige brukstillatelser gjennomføres i slutten av en byggeprosess.

Tilsyn med ulovlige boenheter og irreversible inngrep, som det også er fastsatt måltall for, gjelder eksisterende byggverk og arealer. Det vil si at 56 av de 143 tilsynene er planlagt i eksisterende byggverk og arealer (ca. 40 %). Kommunen opplyser at Tønsberg kommune har mye gammel bygningsmasse, og det har vært stort fokus på ulovlige boliger i kjeller og loft uten mulighet til rømning. Dette har vært et omforent fokus både fra administrasjon og politikere.

Det er videre anslått/satt mål om at kommunen skal følge opp 28 henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige. Slike henvendelser kan gjelde både byggesaker og eksistenser byggverk og arealer (ca. 20 %).

Det skal føres tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert til å gjennomføre byggetiltakene. Tilsyn med rollen som ansvarlig søker og kvalifikasjoner hos ansvarlige foretak er prioritert som nr. 2 i tilsynsstrategien, etter de fire temaene med prioritet 1 (se kap 2.2.1). Det er planlagt å gjennomføre tre revisjonstilsyn[9] med ansvarlige foretak i løpet av tre år. Vi får opplyst at revisjonstilsyn er tidkrevende.

Tilsyn med allerede gitte pålegg framgår ikke av prioriteringene eller måltallene i tilsynsstrategien. Virksomhetsleder opplyser at pålegg gitt fra ulovlighet følges opp, men at denne typen "tilsyn" ikke er beskrevet da de følger naturlig av den tilsynssaken som er igangsatt.

Tilsynsstrategien viser at tilsyn kan gjennomføres på følgende måter:

Egenskaper ved metoden	**"Dokumenttilsyn"**	**"Inspeksjonstilsyn"**	**"Revisjonstilsyn"**
Karakteristikk	Enkel, kun saksbehandling	Enkel, saksbehandling og befaring	Krever trening, lærerikt også foretaket krever mer tid
Kompetanse hos tilsynet	Saksbehandling	Saksbehandling	revisjonserfaring
Formål	Sannsynliggjøre utført kontroll	Etterprøve tillit	Etterprøve tillit, mer i "dybden"

[9] Kommunen forklarer at revisjonstilsyn er avhengig av hva slags fagområde og hva slags avvik som er avdekket på byggeplassen. Kommunen vurderer dokumentasjon, f.eks alle dokumenter med ansvarsrett. I kommunens egen rutine «type tilsyn» står det at revisjonstilsyn er gjennomgang av all relevant dokumentasjon i byggesaken, innenfor ett eller flere av foretakets ansvarsområder, og at det som regel brukes når det er mistanke om avvik innenfor foretakets ansvarsområde i pågående byggesak.

Egenskaper ved metoden	"Dokumenttilsyn"	"Inspeksjonstilsyn"	"Revisjonstilsyn"
Tema	Gjennomgang av kontrolldokumentasjon	Praktisering av dokumentert kontroll	Praktisering av dokumentert kontroll med vekt på system
Varsling	Ikke nødvendig	I vedtaket	I eget varselbrev
Gjennomføring	Gjennomgang av tilsendt kontroll-dokumentasjon	Gjennomgang av kontrolldokumentasjon, påvisning på stedet	Intervjuing, gjennomgang av kontrolldokumentasjon, påvisning på stedet
Rapport	Registrering av tilsynet	Standardisert	Mal for oppsett med bruk av fritekst om funn

Tabell 2. De forskjellige formene for tilsyn og hvordan de gjennomføres. Kommunen har hentet denne tabellen fra tilsynsveilederen s. 21 HO-1/2024.

2.3. Rapportering – data

I kommunens tilsynsstrategi står det at resultatene på tilsynsområdet skal gjennomgås årlig, med en evaluering av måloppnåelse. Rapporteringen skal inneholde en oversikt med vurderinger av tilsynsvirksomheten samt avdekkede avvik.

Utvalg for Plan og bygg ble orientert om evalueringen av 2023 i sak 047/24, og evalueringen av 2024 i sak 033/25. Handlingsplan til tilsynsstrategien for kommende år blir lagt frem i samme sak som fjorårets evaluering/rapportering.

Det rapporteres om at det var 32 fysiske tilsyn i 2023 og 46 tilsyn i 2024. Kommunen rapporterer videre mer i dybden om hva som ligger bak denne tilsynsaktiviteten. Det blir rapportert på gjennomførte tilsyn/saker etter type, tilsynelatende sammenholdt med måltallene i handlingsplanen for året. Begrepene «tilsyn» og «sak» brukes om hverandre, uten at det dette er forklart i rapporteringen. Det det som omtales som «tilsyn», går ikke opp i sum med totalt 32 tilsyn i 2023 og 46 tilsyn i 2024 tilsyn (se mer om rapporteringens innhold i kap 4.2). Kommunen opplyser at ett tilsyn kan innebære tilsyn med flere boenheter/leiligheter eller at ett tilsyn kan gjelde flere ulovlige forhold, og at opptellingen i rapporteringen referer til dette. Dermed rapporteres det om et høyere antall «tilsyn» og «saker» enn totalt gjennomførte tilsyn. Dette gjør imidlertid rapporteringen vanskelig å forstå.

Rapporteringen beskriver i overordnede trekk hva tilsynene/sakene handlet om og funn/avvik. Tilsyn med tidsavgrensede tema etter byggesakforskriften § 15-3 er beskrevet på samme måte.

I 2023 og 2024 er det i hovedsak ført tilsyn med ulovlige leiligheter hvor det er fare for liv og helse, jf. byggesakforskriften § 15-3. Det framgår av rapporteringen om tilsynsarbeidet i 2023 og 2024 at kommunen ikke har rukket å følge opp ansvarlige søkere som planlagt, og at man håper å kunne prioritere det mer i 2024 og 2025. For 2024 fremgår det at kontroll med ferdigattest og midlertidig brukstillatelse ikke er fulgt opp som planlagt. Det er ikke beskrevet hvorfor øvrige planlagte tilsyn ikke er gjennomført. Kommunen opplyser til revisjonen at det å få tatt tilsyn før man ga ferdigattest var et uttrykt ønske fra politikerne, derfor er det påpekt spesielt. Overtredelsesgebyr og naturfarer ble nedprioritert på grunn av tidsmangel og kapasitet.

Rapporteringen viser at kommunen mottok 122 tips om ulovligheter fra publikum via kommunens hjemmeside i 2023, og 120 tips i 2024. Det står at det er de viktigste sakene som gjelder liv og helse, som blir prioritert og fulgt opp. Det er ikke rapportert på hvor mange av tipsene som er fulgt opp med tilsyn. Kommunen opplyser at hoveddelen av tilsynene kommer som følge av tipsene, med unntak av kontroll før ferdigattester gis tidsavgrensede tema etter byggesakforskriften.

Det er rapportert på «andre typer saker» i evalueringen, og ikke «diverse løpene henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige», slik det står i handlingsplanen.

Det rapporteres videre om ulovlighetsoppfølging. I 2023 sendte kommunen 23 forhåndsvarsel i ulovlighetssaker. I 2024 ble det sendt 38 forhåndsvarsler. Det ble videre gitt 16 vedtak om sanksjoner i 2023 og 11[10] i 2024. Både for 2023 og 2024 skriver administrasjonen at mange av sakene som har gått videre til ulovlighetsoppfølging, har vært tunge å følge opp og har pågått over flere år. Det rapporteres ikke om hvilke forhold som er rettet.

Det rapporteres for både 2023 og 2024 at prioritering av saker har vært iht. tilsynsstrategien både for tilsyn og ulovlighet.

Rapporteringen viser statistikk over gjennomførte tilsyn i Tønsberg kommune over tid og tilsyn i kommunen sammenlignet med nabokommuner over tid. Vi omtaler dette i kap. 4.2.

2.4. Revisors vurdering av tilsynsstrategi og rapportering

Tilsynsstrategien
Tønsberg kommune har en tilsynsstrategi som i hovedsak er i samsvar med gjeldende forskriftskrav, jf. byggesaksforskriften § 15-1. Den inneholder målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet, og beskriver organisering, samarbeid, ressursbruk, finansiering og utvelgelse og prioritering av sakstyper.

[10] Korrigert tall. Det står i rapporteringen at det er gitt 1 tvangsmulkt, 3 overtredelsesgebyr, 1 pålegg om stans, 2 pålegg om opphør av bruk og 5 pålegg om retting. Kommunen opplyser at det ble rapportert et overtredelsesgebyr for mye i KOSTRA. Årsaken var at ulovlighetsoppfølgingen ble satt på vent i påvente av avgjørelse av klage i byggesaken.

Strategien omtaler ikke at det skal legges vekt på om foretak har sentral godkjenning, jf. byggesaksforskriften § 15-1 c. Rutinene i strategien er ikke helt oppdatert, da det vises til en eldre tilsynsveileder, og ikke gjeldende.

Det blir årlig fastsatt måltall for den planlagte tilsynsaktiviteten, og tilsynsstrategien er politisk vedtatt av utvalget for Plan og bygg.

Kommunen har et visst handlingsrom til å definere omfang og prioriteringer innenfor lovens rammer. Tilsynsstrategien skal være egnet til å ivareta kommunens tilsynsplikt. Det innebærer at strategien blant annet skal sikre at det føres tilsyn i tidlig fase av byggesaken[11]. Strategien legger opp til et likt volum tilsyn i byggesaker og tilsyn med eksisterende bygg og arealer, selv om det ikke er tilsynsplikt i eksisterende byggverk og arealer. Det er pga. kommunens bygningsmasse og omforente prioriteringer. Denne prioriteringen kan synes å gå på bekostning av forebyggende tilsynsaktiviteter (tilsyn i tidlig fase av byggesaker).

Det skal også føres tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert. I tilsynsstrategien prioriteres dette bak tilsyn med eksisterende byggverk og arealer som irreversible inngrep, som følge strategien og av lave måltall. Revisjonstilsyn er tidkrevende, men tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert kan også gjennomføres på andre måter.[12] Strategien legger ikke opp til det.

Vi mener at tilsynsstrategien ikke fullt ut er egnet til å ivareta tilsyn i tidlig fase og tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert. Vi mener dette svekker det forebyggende aspektet med tilsynsaktiviteten.

Årlige rapporter om tilsynsvirksomheten

Kommunen har rapportert årlig om tilsynsaktiviteten. Rapporteringen viser ikke klart hvordan aktiviteten har vært i forhold til målene i kommunens tilsynsstrategi og handlingsplan. Det presenteres ulike tall og det forklares ikke om antallet som rapporteres er faktiske tilsyn eller om det rapporteres på antall ulovligheter i tilsynssakene. Manglende presisering av hva tallene viser, gjør rapporteringen vanskelig å forstå.

Rapporteringen beskriver hvilke tilsyn/saker som er gjennomført og hvordan kommunen har ivaretatt tilsyn etter byggesakforskriften §15-3. Det blir delvis gjort rede for manglende måloppnåelse. Revisor mener det også med fordel kunne vært rapportert om hvor mange av tipsene som blir fulgt opp.

Rapporteringen beskriver i overordnede trekk hva tilsynsmyndigheten har funnet på tilsyn, samt hvor mange og hvilke sanksjoner som har blitt gitt. Rapporteringen viser ikke hvilke forhold, eller i hvilken grad forhold er rettet.

[11] Direktoratet for byggkvalitet anbefaler at kommunene gjør tilsyn i tidlige faser.
[12] For eksempel stikkprøver av valgte løsninger i prosjekterings- eller utførelsesfasen eller dokumentasjonsgjennomgang (for eksempel av prosjekteringsgrunnlag, sjekklister), jf. DIBK sin tilsynsveileder

I samme sak som fjorårets rapportering legges frem, foreslår kommunen handlingsplan for kommende år. På den måten er evalueringen/rapporteringen grunnlag for videreutvikling av strategien.

3. Internkontroll

3.1. Revisjonskriterier

Internkontrollbestemmelsene

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kravet om internkontroll innebærer at kommunedirektøren skal

a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kravet om internkontroll gjelder for kommunens lovpålagte oppgaver, inkludert tilsyn med og ulovlighetsoppfølging av byggesaker. Det skal framgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Kommunen skal ha nødvendige tiltak, rutiner og prosedyrer ut fra risikoen for avvik, og kommunen skal sikre systematisk evaluering av tiltakene. Se også kriterieutledning i kap 2.1 og 5.1 om hva som vil være nødvendig å ivareta på dette området.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal være tydelig plassert.**
- **Kommunen skal ha rutiner og tiltak for å ivareta tilsynsplikten og følge opp ulovligheter i samsvar med gjeldende krav.**
- **Internkontrolltiltakene skal evalueres ved behov.**

3.2. Plassering av ansvar, oppgaver og myndighet – data

Politisk myndighet

Det følger av Politisk reglement for 2023-2027 - Del III Delegering særlover[13] at utvalg for Plan og bygg er delegert myndighet til å behandle saker etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter når avgjørelsesmyndighet ikke er lagt til kommunestyret selv i lov/forskrift. Dvs. at utvalg for Plan og bygg har myndighet til å behandle:

- klager over vedtak etter plan- og bygningsloven
- vedtak i saker som tidligere har vært behandlet av utvalg for Plan og bygg, med mindre det fremgår av vedtaket eller sammenhengen at kommunedirektøren har myndighet.
- vedtak etter pbl kap 32 om ulovlighetsoppfølging:
    - § 32-5 Tvangsmulkt over kr 20 000
    - § 32-8 Overtredelsesgebyr over kr 20 000

Administrasjonens myndighet

I politisk reglement for perioden[14] er kommunens myndighet etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter delegert til kommunedirektøren. Delegeringen gjelder enkeltsaker og typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, og hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet, f.eks. at det er delegert til utvalg for Plan og bygg.

Kommunedirektøren har fått fullmakt til å anmelde forhold til politiet når kommunen er fornærmet, jf. reglementets del III Særlover. Kommunedirektøren har videre gitt kommunalsjefer og virksomhetsledere i kommunens administrasjon fullmakt til å anmelde på vegne av kommunen, jf. brev signert av kommunedirektøren 12.09.2023. Fullmakten gjelder for forhold av betydning for kommunens verdier eller interesser, innenfor den enkelte kommunalsjef og virksomhetsleders ansvarsområde.

Det går frem av det politiske reglementet at kommunedirektøren kan delegere sin myndighet videre til andre personer i administrasjonen. Kommunedirektøren har delegert myndigheten etter plan- og bygningsloven til virksomhetsområdet Areal, bygg og landbruk (ABL), som ligger i kommunalområdet Plan, eiendom og teknikk, jf. reglementets del III Særlover. Tilsynsenheten er en del av virksomhetsområdet ABL, virksomhetsleder for ABL er leder for tilsynsenheten og signerer på utgående saker.

Oppgavebeskrivelser i rutiner og prosedyrer

Kommunen har flere rutiner og prosedyrer som omtaler ansvar, oppgaver og myndighet i administrasjonen, noen framgår av tilsynsstrategien, og noen ligger i kommunens kvalitetssystem Compilo (vi beskriver dette ytterligere i kap. 3.3). I Compilo under fanen for ulovlighetsoppfølging ligger prosedyre for «Oppmelding politisk sak» om tilsyn/og ulovlighetsoppfølging etter kap. 32 i

[13] Vedtatt i Tønsberg kommunestyre den 31.1.2024 i sak 009/24
[14] Del III Delegering særlover.

plan- og bygningsloven. Prosedyren er opprettet i 2021, men ble revidert i 2024. Prosedyren skal benyttes av den som skriver sak til politisk behandling, og handler om hvordan og til hvilke organ saker skal meldes opp. Oppgaven plasseres på saksbehandler. Det følger av denne prosedyren at følgende saker skal meldes opp til politisk behandling:

- Vedtak om pålegg om retting, sikring, etc (som er forhåndsvarslet)
- Vedtak om tvangsmulkt
- Vedtak om overtredelsesgebyr (over kr 20 000,-)
- Forelegg
- Klage på vedtak (alle)

Det står at saker skal meldes opp i kommunens saksbehandlingssystem til utvalget for Plan og bygg og utvalget for Miljø, teknikk og næring og eventuelt formannskap eller kommunestyre. Saksbehandler må også vurdere om saken bør meldes opp til noen av rådene. Det står videre hvordan prosessen gjøres i praksis, dvs. frist, hvem som skal skrive under, flaggmelding og utsending.

Kommunen har også en annen prosedyre for «oppmelding politisk sak» i Compilo. Denne ligger under fanen for tilsyn. Prosedyren er opprettet i 2021, men ble revidert i 2025. Prosedyren skal benyttes av den som fatter vedtak til delegert politisk behandling i tilsynssak og hvor vedtak må fattes med umiddelbar virkning. Det er enhet for tilsyn- og ulovlighetsoppfølging, ved saksbehandler for behandling etter kap 32 (pbl) som har ansvar for å melde opp sakene. Det står i rutinen at vedtak om pålegg om sikring, stans etc m/umiddelbar virkning, vedtak om trekk av ansvarsrett og vedtak om pålegg om uavhengig kontroll etter tilsyn skal meldes opp som delegert sak til utvalg for Plan og bygg[15]. Alle vedtak skal sidemanns-godkjennes internt i enheten, og deretter sendes leder for godkjenning før de ekspederes. Saksbehandler skal melde opp saken til utvalg for Plan og bygg, og saksbehandler må også vurdere om saken bør meldes opp til noen av de andre rådene som referatsak dersom dette er aktuelt. Dette avgjør nærmeste leder.

Kommunen registrerer tilsyns- og ulovlighetssaker i et excel-ark (sakskart). Sakskartet brukes til å vurdere prioriteringer og til å følge med på hvor langt sakene er kommet i prosess. Kommunen har to rutiner i Compilo som omhandler registering av saker i et excel-ark for intern oversikt fra 2021, revidert i 2024. Den ene rutinen gjelder tilsyn og den andre gjelder ulovlighetsoppfølging. Det fremgår av begge rutinene at saksbehandler er ansvarlig for registrering av saker og ajourføring av registreringene. I rutinen for tilsyn står det at leder er ansvarlig for å sette prioriteringer i sakskartet, i rutinen for ulovlighetsoppfølging står at leder er ansvarlig for å følge opp prioriteringene. Det står at saker som avsluttes med tilsyn skal overføres og registres i ulovlighetsskjema for videre

[15] Hensikten med å melde opp delegert sak er at politisk nivå skal ha en kontrollmulighet i saker hvor administrasjonen har fått delegert myndighet til å treffe vedtak. Utvalget kan ta sakene til orientering, eller velge å løfte en sak i form av å be om redegjørelse.

oppfølging, kommunen opplyser at dette skjemaet ikke brukes lengre, alt er nå samlet i en oversikt.

3.3. Rutiner og tiltak - tilsyn og ulovlighetsoppfølging – data

3.3.1. Rutiner

Rutiner for tilsyn

Kommunen har skriftlige rutiner for tilsyn i sitt kvalitetssystem Compilo:

Rutiner	Utdrag fra rutinene	Opprettet/ revidert
Registering av saker	Rutinen skal sikre at alle eksterne og interne nye saker til tilsyn legges inn i sakskart for videre vurdering. Saker skal oppsummeres på enhetens møter. Rutinen beskriver hvordan ulike typer henvendelser skal håndteres (meldingsskjema, eposter, telefon, via kundemottak m.v.).	Mai 2021/mars 2025
Melding om ulovlighet	Rutinen beskriver ordningen med mulighet for melding om ulovlighet på kommunens nettsider. Her kan innbyggere og interne avdelinger melde fra om forhold som de mener kan være ulovlige. Skjema sendes postmottak@tonsberg.kommune.no. Mottaker skal få tilbakemelding (standardbrev), og opplysninger for videre behandling[16]. Alle innkomne saker skal gjennomgås i avdelingsmøte. Saker med faremomenter skal vurderes, kategoriseres og prioriteres for videre oppfølging med tilsyn, alternativt videre oppfølging som ulovlighet etter kap 32 pbl.	Jan 2025
Oppstart tilsyn	Målsettinger fra tilsynsstrategien 2023-2025 er gjengitt i rutinen. Ifølge rutinen skal tilsyn som hovedregel forhåndsvarsles, men kan også gjennomføres som uanmeldt (inspeksjon). Kommunen har en egen prosedyre for inspeksjon med	Jan 2025

[16] Det står ikke i rutinen hva tilbakemeldingen skal inneholde, men det vises til automatisk svar om at kommunen vil prioritere saker med fare for liv og helse. Se mer om tilbakemelding under kap 3.3.2 om tiltak.

Rutiner	Utdrag fra rutinene	Opprettet/ revidert
	retningslinjer for planlegging av slike tilsyn, gjennomføring, oppsummering, tilsynsrapport m.v [17]. Saksbehandling: Rutinen beskriver metodikk knyttet til saksbehandling og gjennomføring av tilsyn. Det er vist til bygningsarkivet, historisk arkiv og andre kilder for informasjon. Befaring: Rutinen beskriver hvordan kommunen skal være representert ved befaring (2 personer) Revisjonstilsyn gjennomføres med 2 representanter fra enheten. Rutinen viser til egen prosedyre for evt. bistand fra politiet. Tilsyn avsluttes med en rapport.	
Politiet – forespørsel om bistand	Prosedyren skal benyttes av leder, tilsynsansvarlig og ulovlighetsansvarlig når kommunen hindres i å utføre sine fysiske oppgaver pga. ulovlig motstand fra eier mv. Arbeidstaker skal melde fra til leder, og kommunen kan be om bistand fra politiet f,eks, 1. Hvis eier fortsatt nekter kommunen lovbestemt adkomst til eiendom etter at kommunen har orientert eier om kommunenes rettigheter. 2. Kommunen opplever fysisk motstand, ubehag eller trusler i forbindelse med tilsyn. Hvis slike situasjoner oppstår, skal kommunens folk tre tilbake og informere leder. Leder avgjør om man skal be politiet om bistand. Anmodningen skal om mulig være skriftlig med en orientering om bakgrunnen for henvendelsen.	Mai 2021/feb 2025
Type tilsyn	Prosedyren skal benyttes av tilsynsenheten. Prosedyren handler om valg av type tilsyn. Rutinen beskriver at kommunen skal føre tilsyn «i tilstrekkelig grad til at den kan avdekke regelbrudd». Det framgår at kommunen ikke kan unnlate å føre tilsyn, blant	Mai 2021/feb 2025

[17] Det står at den skal ligge i Compilo som vedlegg, men den ligger kun i Teams. Kommunen informerer om at det også skal legges inn i Compilo.

Rutiner	Utdrag fra rutinene	Opprettet/ revidert
	annet skal kommunen føre tilsyn med at pålegg følges. Det henvises til pbl. § 25-1 og tilsynsstrategien. Prosedyren beskriver tilsynsgruppens oppgaver: • Varsle, gjennomføre, sanksjonere og avslutte tilsynssaker. Skrive rapport etter hvert tilsyn. • Vurdere og følge opp evt. stoppordre, trekk av ansvarsrett. • Bistå ved videre ulovlighetsoppfølging. • Utarbeide strategi (revideres årlig) og årsrapport. Strategiplan fremlegges for utvalget. Prosedyren beskriver også ulike tilsynsformer: inspeksjonstilsyn, dokumenttilsyn og revisjonstilsyn.	

Tabell 3. Rutiner for tilsyn.

Prosedyren for inspeksjon, nevnt i rutinen for «oppstart tilsyn», gir føringer for referat, fotodokumentasjon og gir eksempler på annen dokumentasjon. Prosedyren beskriver veien videre etter tilsyn, at det skal skrives tilsynsrapport, og hva som bør være med i rapporten. Mal fra DIBK skal brukes dersom videre oppfølging med tilsyn skal gjøres, og at vanlig mal for tilsynsrapport skal brukes hvis det ikke skal gjøres oppfølging. Videre omtales f.eks. anmodning om ytterligere redegjørelse og vurdering av å følge opp andre forhold som avdekkes ved tilsynet.

Noen av rutinene ligger i tilsynsstrategien. Det fremgår der at det ikke er krav om å forhåndsvarsle tilsyn, men at dette bør gjøres som hovedregel. Forhåndsvarselet bør inneholde hvilket tiltak det skal føres tilsyn med, sted og tidspunkt, formålet med tilsynet, tilsynets omfang, referansedokumenter, tilsynsgruppen og program for tilsyn. Videre står det at tilsyn skal avsluttes med en tilsynsrapport. Rutinen beskriver innholdspunkter i rapporten, f.eks. informasjon om tid, sted, og hvem som er til stede, om tiltakshaver, observasjoner under tilsynet, bestemmelser/tillatelse mv. som er overtrådt, fremlagt dokumentasjon, kommunens vurdering av forholdet, sanksjoner/reaksjoner fra kommunen og til slutt frist for lukking av eventuelle avvik. Tilsynsrapporten skal arkiveres i kommunens bygningsarkiv. Rapporten sendes til tiltakshaver/eier og ansvarlig foretak i byggesaken. Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes Direktoratet for byggkvalitet. Det framgår av rutinen at tilsynsrapport ikke er nødvendig ved innhenting av supplerende opplysninger/dokumentasjon i forbindelse med saksbehandlingen.

Kommunen har en egen prosedyre for foto/bilder ved tilsyn. Denne ligger ikke i Compilo, men i Teams og Onedrive. Prosedyren beskriver bruk og arkivering av bilder og foto fra befaringen. Enkelte bilder kan benyttes direkte i tilsynsrapporten eller som vedlegg, men foto/bilder må ikke benyttes/må sladdes i offentlige dokumenter dersom de viser private ting, f.eks. bilder på vegg etc. Saksbehandler i saken er ansvarlig.

Rutiner for ulovlighetsoppfølging

For å ivareta ulovlighetsoppfølging har Tønsberg kommune følgende skriftlige rutiner i Compilo:

Rutiner	Utdrag fra rutinen	Opprettet/ revidert
Gjennomgang av regler for bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, med beskrivelse av prinsipper for utmåling av slike reaksjoner	Formålet med prosedyren er likebehandling ved utmåling av overtredelsesgebyrer og tvangsmulkt. Prosedyren er laget som et saksframlegg/ redegjørelse for utvalget i 2024[18], og går over 5 a4 sider. Teksten er ikke bearbeidet, og prosedyren er til dels muntlig i formen. Teksten beskriver vilkår for å kunne gi overtredelsesgebyr, og hvordan administrasjonen ønsker å bruke gebyrene, både for å oppnå etterlevelse i det enkelte tilfelle og preventivt. Videre beskrives typetilfeller, hvordan overtredelsesgebyr beregnes, og skjerpende momenter som kan gi høyere gebyr. Muligheten for å ettergi overtredelsesgebyr og hvordan eventuell ettergivelse skal vurderes, er også omtalt. Når det gjelder tvangsmulkt framgår det at tvangsmulkt er ikke en straff, men et tiltak for å presse fram etterlevelse. Tvangsmulkten fastsettes skjønnsmessig, og skal være akkurat så høy at den tvinger frem/ motiverer til å oppfylle pålegget. Laveste aktuelle sum i en enkel sak er oppgitt til å være kr. 800,00 pr dag i 2025. Beløpet økes ved skjerpende omstendigheter. Prosedyren gir eksempler på skjerpende omstendigheter. Prosedyren gir også eksempler på hvordan beløpet øker, og at det kan gis engangsmulkt eller en kombinasjon av engangsmulkt og dagsmulkt. Samordning av reaksjoner etter § 32-10 er ikke omtalt.	Orientering muntlig i Utvalg for plan og bygg sak 052/24[19]. Feb 2025
Skriving av forhåndsvarsel og pålegg	Rutinen gjøres rede for når pålegg skal vurderes og at det som hovedregel må gis forhåndsvarsel. Prosedyren beskriver frister og innholdspunkter forhåndsvarselet skal ha, jf. plan og bygningsloven § 32-2. Det framgår at man som regel skal varsle tvangsmulkt samtidig, jf. pbl § 32-5.Hvis søknad er et alternativ for å få overtredelsen i lovlige	Feb 2025

[18] Utvalg for plan og bygg sak 052/24.

[19] Utvalget bad om informasjon om hvilke kriterier som legges til grunn når man skal beregne størrelsen på gebyrer etter en ulovlighetsoppfølging. Administrasjonen utarbeidet i denne beskrivelsen og presenterte den muntlig i utvalgsmøtet.

Rutiner	Utdrag fra rutinen	Opprettet/ revidert
	former, skal det informeres om det i forhåndsvarselet. Pålegg skal gis umiddelbart når fristen går ut hvis forholdet ikke er rettet. Fristen for oppfyllelse skal settes slik at den gir en realistisk mulighet til å oppfylle pålegget, men ikke lenger enn nødvendig, jf. pbl § 32-3. Frist for tvangsmulkt skal settes til dagen etter frist for å etterkomme pålegget. Samordning av reaksjoner etter § 32-10 er ikke omtalt.	

Tabell 4. Rutiner for ulovlighetsoppfølging.

I Tilsynsstrategien er det bla. retningslinjer for bruk av overtredelsesgebyr og politianmeldelse.
Overtredelsesgebyr spesielt skal vurderes i følgende saker:

- Mindre alvorlige saker
- Ulovlig bruk av leiligheter
- Tiltak i LNF områder og strandsonen
- Ikke omsøkte bruksendringer i næring

Politianmeldelse skal vurderes i følgende saker:

- Strandsonesaker som ikke er reversible
- Komplekse saker med stor samfunnsinteresse (f.eks. fare for liv og helse)
- Gjengangere
- Bevisst unnlatelse av å følge kommunens vedtak
- Andre alvorlige saker

3.3.2. Andre tiltak for å ivareta tilsynsplikt og ulovlighetsoppfølging

Maler

Følgende maler for tilsynsarbeid ligger i kommunens saksbehandlingssystem:

a) advarsel ved mindre alvorlige overtredelser av ansvarsretten
b) forhåndsvarsle fratakelse av ansvarsretten
c) ikke frata likevel
d) vedtak om å frata ansvarsretten
e) dokumenttilsyn av foretak som har sendt inn erklæring om ansvarsrett
f) å kreve uavhengig kontroll
g) avslutning av tilsyn
h) tilsynsrapport
i) 2 maler for å be om redegjørelse ved bekymringsmelding om byggetiltak
j) tilsynsrapport byggeplass (uanmeldt)
k) tilsyn med foretakets kvalifikasjoner

Malen for *tilsynsrapport byggeplass* skisserer ikke at tilsynsrapporten skal henvise til bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt, beskrive kommunens vurdering av forholdet, sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen eller angi frist for lukking av avvik. Kommunen opplyser at de i hovedsak bruker mal for tilsynsrapport (h) som har dette med, og sjeldent malen for tilsynsrapport byggeplass (j).

Følgende maler for ulovlighetsoppfølging ligger i kommunens saksbehandlingssystem:

a) pålegg om øyeblikkelig sikring og forhåndsvarsling av tvangsmulkt
b) pålegg om <opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid> med øyeblikkelig virkning og varsel om tvangsmulkt
c) kun pålegg om <opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid> med øyeblikkelig virkning
d) anmode om redegjørelse før ulovlighetsoppfølging
e) varsel om pålegg om retting av ulovlig forhold og varsel om tvangsmulkt
f) kun varsel om pålegg om retting av ulovlig forhold
g) pålegg om retting av ulovlig forhold og vedtak om tvangsmulkt
h) kun pålegg om retting av ulovlig forhold
i) varsel om pålegg om riving og varsel om tvangsmulkt
j) kun varsel om pålegg om riving
k) pålegg om riving og varsel om tvangsmulkt
l) kun pålegg om riving
m) varsel om pålegg om sikring/istandsetting og varsel om tvangsmulkt
n) kun varsel om pålegg om sikring/ istandsetting
o) pålegg om sikring/istandsetting og vedtak om tvangsmulkt
p) kun pålegg om sikring/igangsetting
q) varsel om pålegg om <opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid> og varsel om tvangsmulkt
r) kun varsel om pålegg om <opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid>
s) pålegg om <opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid> og varsel om tvangsmulkt
t) kun pålegg om <opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid>
u) brev om ikke ulovlig tiltak eller av mindre betydning
v) politianmeldelse
w) avslutning av sak som følge av retting
x) å ikke ilegge overtredelsesgebyr etter ny vurdering
y) vedtak om overtredelsesgebyr
z) vedtak om tvangsmulkt
æ) innkreving av overtredelsesgebyr
ø) innkreving av tvangsmulkt

Malene viser til aktuelle regelverk og bestemmelser. I malen for *pålegg om øyeblikkelig sikring og forhåndsvarsling av tvangsmulkt* gjengis pbl § 31-8 hvor det står at eieren eller den ansvarlige skal gis en kort frist for selv å gjennomføre sikringen, uten at det er satt av noe sted i malen for å skrive inn en slik frist.

Det vises til lovgrunnlaget for myndighetsutøvelsen i de ulike malene. I malene som omhandler *varsel og vedtak om pålegg om riving* vises det til gammel hjemmel i pbl § 31-5. Også i alle malene for *varsel og vedtak om pålegg om sikring/istandsettelse* vises det til gammel hjemmel[20].

På flere tema er det to maler. Den ene malen er med varsling om pålegg og tvangsmulkt og den andre er uten varsling av tvangsmulkt. De to malene (med og uten tvangsmulkt) for *varsling om pålegg om riving, retting av ulovlig forhold og sikring/istandsetting* har noe ulikt innhold. Malene der det ikke varsles om tvangsmulkt, har ikke med punkt om begrunnelse.

I malen for politianmeldelse er det et felt for å legge inn hvilken hjemmel tiltaket/forholdet er i strid med. Det står videre at dersom kommunen har grunn til å tro at det foreligger straffbare forhold etter pbl § 32-9 eller annet regelverk, skal kommunen varsle påtalemyndigheten. Og til slutt at kommunen med dette vil anmelde forholdet. Det framgår ikke om anmeldelsen skal dokumenteres og hva som er relevante vedlegg.

Et par av malene har tekst om klageadgang, mens flere maler viser til at standardtekst om klageadgang skal settes inn. I en mal som har tekst om klageadgang, vises det ikke til retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Det er også henvist til feil klageinstans[21] eller ikke vist til klageinstans[22]. Standardteksten om klageadgang er en PDF-fil som kan sendes med brevet som vedlegg. Denne ligger i Teams og Onedrive, og ikke i dokumentbiblioteket i Compilo eller i saksbehandlingssystemet der malene ligger. Standardteksten inneholder informasjon om rett til å klage, hvor klagen kan sendes, klagefrist, rett til å kreve begrunnelse, hva klagen skal inneholde, rett til å be om utsetting av gjennomføring, rett til å se saksdokumentene og til å kreve veiledning og at det kan søkes om dekking av utgifter. Det er opplyst at Fylkesmannen i Vestfold er klageinstans, samt at det er mulig å klage til Sivilombudsmannen. Det framgår av standardteksten at klage kan sendes til kommunens postboks, i andre maler er dette mindre spesifisert ved kun å vise til Tønsberg kommune v/postmottaket.

Vi får opplyst at malene bør og skal revideres, blant annet på grunn av utdatert språk. Når kommunen sender brev og melding om vedtak, endrer man gjerne tekst som står i malen. Saksbehandlerne i enheten leser gjennom og kvalitetssikrer for hverandre, slik at det som sendes ut har lik form.

---

[20] Kommunen opplyser at dette rettes ifm. vedtaksskriving, men det har vært tungvidt å få rettet maler i saksbehandlingssystemet da enheten selv ikke har tilgang til å endre malene.
[21] I mal for pålegg om øyeblikkelig sikring og forhåndsvarsling av tvangsmulkt er det vist til statsforvalteren i Vestfold og Telemark
[22] Det er vist til et generelt klageskjema på regjeringens nettside, som dermed ikke oppgir klageinstans.

Meldingsskjemaet

På kommunens nettside er det mulig å melde fra om ulovligheter. Siden for å melde fra finner man ved å gå inn på Tjenester, Plan, bygg og eiendom og deretter melde fra om ulovlighet. Kommunen har laget en sjekkliste som meder anbefales å gå igjennom før man melder fra:

1. *Snakk med naboen din først. Spør om naboen har fått tillatelse til det som bygges, eller om det som bygges er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven.*

2. *Sjekk i saksinnsyn om det foreligger en byggesøknad knyttet til eiendommen og tiltaket.*

3. *Sjekk om tiltaket er unntatt søknadsplikt. Hos Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) kan man sjekke hva som ikke er søknadspliktig (med link til DIBK).*

Mener du at tiltaket fremdeles er ulovlig etter at du har gjort disse undersøkelsene, kan du melde inn forholdet til oss.

I meldingsskjemaet kan man velge å melde fra anonymt. Det må opplyses om hvilken adresse meldingen gjelder, og hva saken gjelder. Det er mulig å laste opp bildefiler.

Det står at grad av ulovlighet avgjør hvor raskt kommunen kan behandle saken, og at saker med fare for liv og helse blir prioritert først. Det opplyses om at vedkommende som melder ikke vil få svar på sin melding, men kan følge med på kommunens postliste. Det er lenket til postlisten.

Kommunen henviser til slutt til at tiltaket må komme inn under plan- og bygningsloven for å bli fulgt opp, at tiltak som er unntatt søknadsplikt ikke vil bli fulgt opp. Det er lenker til plan- og bygningsloven og kommunens tilsynsstrategi for byggesaker 2023-2025.

Ved innsendt skjema mottar melder følgende:

> *Deres melding/bekymring er registrert. Om vi finner ut at tiltaket medfører fare for liv og helse, oppretter vi en sak og kontakter eier av eiendommen så snart det lar seg gjøre.*
> *Vi kan ikke garantere at din melding blir prioritert. Melding på dette skjema blir ikke besvart.*

3.4. Internkontrolltiltakene skal evalueres ved behov – data

Tønsberg kommune evaluerer resultatene på tilsynsområdet hvert år, dvs. at handlingsplanen og KOSTRA statistikk evalueres[23]. Det fremgår av kommunens tilsynsstrategi at dette skal gjøres i januar og at evalueringen skal avklare behov for eventuelle justeringer av hvilke tilsynsområder som det skal fokuseres på. Virksomhetsleder forteller at tilsynsstrategien evalueres hvert andre eller tredje år, og at tilsynsenheten evaluerer fortløpende på de ukentlige møtene hvis noe bør

[23] Handlingsplanen er beskrevet i kap 2.2 og rapporteringen fra evalueringen er beskrevet i kap 2.3.

endres. Skriftlige rutiner i Compilo revideres årlig. Dette gis det automatisk påminnelse om i systemet.

3.5. Revisors vurdering av internkontroll

Tydelig plassering av ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til tilsyn og ulovlighetsoppfølging

I hovedsak er ansvar, oppgaver og myndighet tydelig plassert. Kommunens delegeringsreglement viser hva som er delegert til kommunedirektøren og hva som skal behandles politisk i tilsyn- og ulovlighetssaker. Kommunens rutiner er derimot ikke fullt ut oppdatert i samsvar med gjeldende delegeringsreglement.

Kommunen har to rutiner for registrering, prioritering og oppfølging av saker. I de to rutinene er leders ansvar for prioritering og oppfølging formulert ulikt. Kommunen bør sikre at myndighets- og oppgavebeskrivelser er oppdatert og harmoniserer med hverandre.

Rutiner og tiltak for å ivareta tilsynsplikten og følge opp ulovligheter

Tilsynsenheten har flere rutiner som samlet ivaretar tilsynsplikt og ulovlighetsoppfølging.

Rutinene finnes dels i Compilo, Teams, Onedrive og dels i Tilsynsstrategien. Kommunen har flere rutiner og maler som omhandler tilnærmet samme tema. Overordnet mener vi at kommunen bør vurdere å oppdatere og samordne rutinene og malene.

Rutinen for bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer m.v. er lang og til dels muntlig i formen. Den bærer preg av å være lite bearbeidet og er lite praktisk rettet.

Rutinene som omhandler ulovlighetsoppfølging omtaler ikke tiltak for å sikre at virkemidlene som tas i bruk, ikke går lenger enn det som er nødvendig, at de står i rimelig forhold til ulovligheten og at ev. flere sanksjoner for samme overtredelse samordnes, jf. pbl § 32-10.

Gode maler kan bidra til å sikre korrekt saksbehandling og informasjon til partene. Kommunen har svært mange maler. Vi mener noen av malene kan vurderes slått sammen, med færre maler er det mer overkommelig å forbedre, vedlikeholde og oppdatere. Vi har fått opplyst at det planlegges å oppdatere malene, noe revisor mener er positivt.

Vi ser også at:

- Malen for uanmeldt tilsyn ikke ivaretar formkravene til tilsynsrapport iht. forskrift.
- Det står ikke noe om fastsettelse av frist for å gjennomføre sikringen i malen for pålegg om øyeblikkelig sikring. Lovforarbeidene[24] påpeker at fristen for sikring må fastsettes konkret ut fra omfang og risiko i den aktuelle faresituasjonen.

[24] Prop. 64 L (2020-2021)

- Noen maler viser til utdatert lovgrunnlag, mangler punkt for begrunnelse og har en tung språkform. Det vises til at språkloven § 9 («klarspråksparagrafen»), som slår fast at offentlige organ skal bruke et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppa.
- Malen for anmeldelse gir lite veiledning. Anmeldelser som gir gode gjerningsbeskrivelser, skyldvurdering og som viser hvorfor kommunen anmelder, kan øke sannsynligheten for at politiet prioriterer saken. En god mal kan bidra til dette.

Det er ulikt hvordan informasjon om klageadgang ivaretas i de ulike malene. Noen maler har tekst om klage i selve malen. Her mangler det informasjon om retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og om klageinstans, eller oppgitt klageinstans er feil. Andre maler gir klageinformasjon i vedlegg. I PDF-fil med klageinformasjon er det vist til Sivilombudsmannen og Fylkesmannen. Disse betegnelsene er imidlertid utdaterte og er ikke lenger korrekte. Kommunen korrigerer feilen når malene brukes, se omtale av stikkprøvekontroll i kap. 5.4.

Evaluering av internkontrolltiltakene
Tønsberg kommune har noen tiltak for å sikre at interkontrollen evalueres systematisk. Vi har imidlertid sett behov for endring/oppdatering i maler og rutiner, også i nylig reviderte rutiner. Dermed bør kommunen i større grad sikre at de erfaringer som gjøres fra evalueringer fører til forbedringer.

4. Tilsyn

4.1. Revisjonskriterier

Tilsyn i byggesaker
Kommunen skal føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlige foretak er kvalifisert til å gjennomføre byggetiltakene, jf. pbl § 25-1. Kommunen skal også føre tilsyn ved allerede gitte pålegg[25] og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold i byggesaker.

Tilsynsvirksomheten har først og fremst preventive hensyn, står det i lovforarbeidene. Direktoratet for byggkvalitet skriver i sin veileder at utstrakt tilsynsvirksomhet i stort vil kunne bidra til bla. å redusere de samfunnsmessige kostnadene som følger av byggefeil, og vil kunne bidra til økt seriøsitet i bransjen. Kommunen kan stille krav om uavhengig kontroll dersom det bla. ved tilsyn anses å foreligge forhold som gjør det nødvendig med kontroll for å sikre kvalitet i det ferdige byggverket, jf. byggesaksforskriften § 14-3.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen plikter ikke å undersøke alle byggesaker for å vurdere om det finnes ulovligheter, og det er ikke grunnlag for erstatningskrav dersom kommunen ikke oppdager ulovligheter[26]. Det er ikke gitt føringer på hva som antas å være et omfang som kan avdekke regelbrudd. I lovforarbeidene og i tidligere veiledninger har tilsyn i 10 % av byggesakene vært angitt som et måltall. I gjeldende veiledning til Byggesaksforskriften (SAK10) står det ikke noe konkret om forventet omfang.[27] Det framgår av lovforarbeider og gjeldende veiledninger at kommunen selv bestemmer hvordan og i hvilket omfang tilsynet skal føres innenfor lovens rammer. Kommunen skal vedta en tilsynsstrategi som beskriver dette.

Tønsberg kommune sin tilsynsstrategi for 2023-2025 gir føringer for hvordan kommunen skal prioritere saker og gir mål for tilsynsaktiviteten, målene følges opp med måltall for hvert år i egen handlingsplan.

Tilsyn med forskriftstema
Kommunen skal føre tilsyn på særskilte områder, jf. byggesaksforskriften § 15-3. For perioden 2022-2026 har Kommunal- og distriktsdepartementet bestemt at kommunen skal føre tilsyn med følgende tema:

- At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer.
- At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige.

[25] Kommunen kan gi pålegg om retting, om stans og utbedring etter pbl §§ 32-3, 32-4, 23-3 og kap. 19 i byggesaksforskriften.
[26] Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og Bygningsloven) (byggesaksdelen) s. 334
[27] Temaveiledningen (2004) anbefaler tilsyn i minimum 5-10 % av kommunens byggesaker for at tilsyn skal ha effekt. Temaveiledningen (2007) sier at det bør gjennomføres langt flere tilsyn enn ca. 9 % av alle byggesaker (som da var snittet for de kommuner som førte tilsyn på den tiden).

Tilsyn med eksisterende byggverk
Kommunen kan føre tilsyn med eksisterende byggverk, jf. pbl § 25-4. Tilsyn med eksisterende bygg kan bare gjøres når det er grunn til å anta at

- det foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter loven som kan være til fare for person, eiendom eller miljø, eller
- det skal vurderes pålegg etter § 31-6, § 31-7 og § 31-12.

Ansvar for at et byggetiltak er i tråd med lovverk og gitte tillatelser
Tiltakshaver[28] er ansvarlig for at byggetiltak gjennomføres i samsvar med plan- og bygningslovens bestemmelser, jf. § 23-1, jf. § 20-1.

Plan- og bygningsloven §§ 20-2 til 20-5 skiller mellom

- mindre/enklere byggetiltak som ikke er søknadspliktige,
- noe mer kompliserte byggetiltak som er søknadspliktige og kan utføres av tiltakshaver, og
- omfattende og kompliserte byggetiltak som er søknadspliktige og skal utføres av ansvarlige foretak.

Foretak som påtar seg oppdrag i byggesaker som krever ansvarlige foretak, skal erklære ansvar. Å erklære ansvar betyr at foretaket påtar seg et offentligrettslig ansvar overfor kommunen om at oppgaven som foretaket skal utføre, skal gjøres i tråd med gjeldende regelverk.[29] Ansvarlig foretak skal oppfylle de kravene til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet[30] som følger av forskrift.

Tilsyn med ansvarlige foretak
Ordningen med ansvarsrett er basert på et tillitsforhold mellom bygningsmyndighetene og foretaket. Ifølge en tolkningsuttalelse fra departementet, er det ikke praktisk mulig for kommunen til enhver tid å overvåke utførelsen av byggearbeider. Kommunen skal kunne ha tillit til at det ansvarlige foretaket ivaretar de funksjoner som det har påtatt seg gjennom ansvarsretten[31].

Kommunens tilsyn kan rette seg både mot at tiltaket blir i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningen og aktørenes oppfyllelse av ansvarsretten. Dersom kommunen avdekker alvorlige overtredelser eller finner at ansvarlig foretak ikke fyller kravene til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet, skal kommunen treffe vedtak om å frata foretaket ansvarsretten, jf. pbl § 23-3. Formålet med å frata et foretak ansvarsretten, er å hindre at foretaket fortsetter en virksomhet som det ikke er kvalifisert til. Dette anses som tilsyn, og ikke ulovlighetsoppfølging.[32]

Før det treffes vedtak om å frata ansvarsrett, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette ansvarsretten ut av kraft inntil saken er endelig avgjort. Kommunen kan unnlate å frata foretaket ansvarsretten «når særlig

[28] Tiltakshaver er den som eier byggeprosjektet. Tiltakshaver kan være en person, en institusjon eller et foretak.
[29] Et foretak kan også ha sentral godkjenning. Slik godkjenning gis av Direktorat for byggkvalitet.
[30] Eksempler på forhold som kan inngå i vurderingen av pålitelighet og dugelighet er mangel på fullgod gjennomføring av tiltak, gjennomføring av tiltak i strid med pålegg om stans, gjentatte tiltak uten dokumentasjon og uriktige opplysninger, se Prop. 99 L (2013-2014) side 106
[31] Prop 99L (2013-2014) s. 106 og Kommunal- og distriktsdepartementets tolkningsuttalelse om § 32-1 og 32-10.
[32] jf. Prop. 99 L (2013-2014) s. 106 og Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 137-138.

formildende hensyn gjør seg gjeldende». Ved mindre alvorlige overtredelser kan kommunen gi advarsel.[33]

Tilsynsrapport
Tilsyn skal avsluttes med en sluttrapport, jf. pbl § 25-2 og byggesaksforskriften § 15-2. Rapporten skal gi relevante 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

Tilsynsrapporten skal sendes til berørte foretak, tiltakshaver og ansvarlig søker. Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes til Direktoratet for byggkvalitet, jf. veiledning for kommunalt tilsyn.

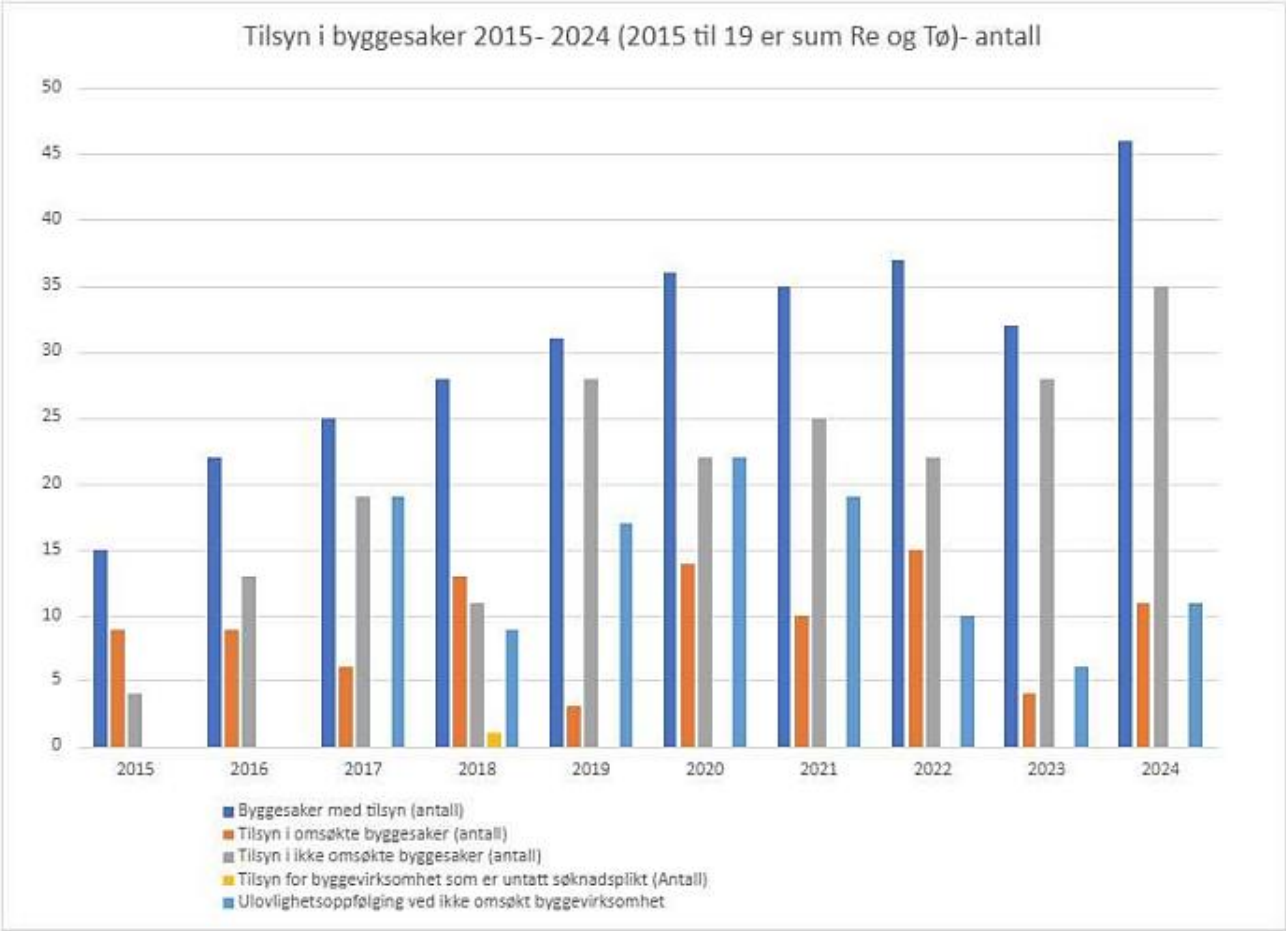
På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal føre tilsyn i samsvar med lovkrav og tilsynsstrategi. Dette inkluderer tilsyn etter byggesaksforskriften § 15-3 og tilsyn i byggesaker**:
- med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser
- med at ansvarlige foretak er kvalifisert til å gjennomføre byggetiltakene
- med allerede gitte pålegg
- i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd
- **Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport etter utført tilsyn.**

[33] Kommunen skal melde fra til den sentrale godkjenningsordningen når den har fattet vedtak om å frata ansvarsrett. Det samme gjelder advarsel kommunen gir foretaket.

4.2. Kommunens gjennomførte tilsynsaktivitet – data

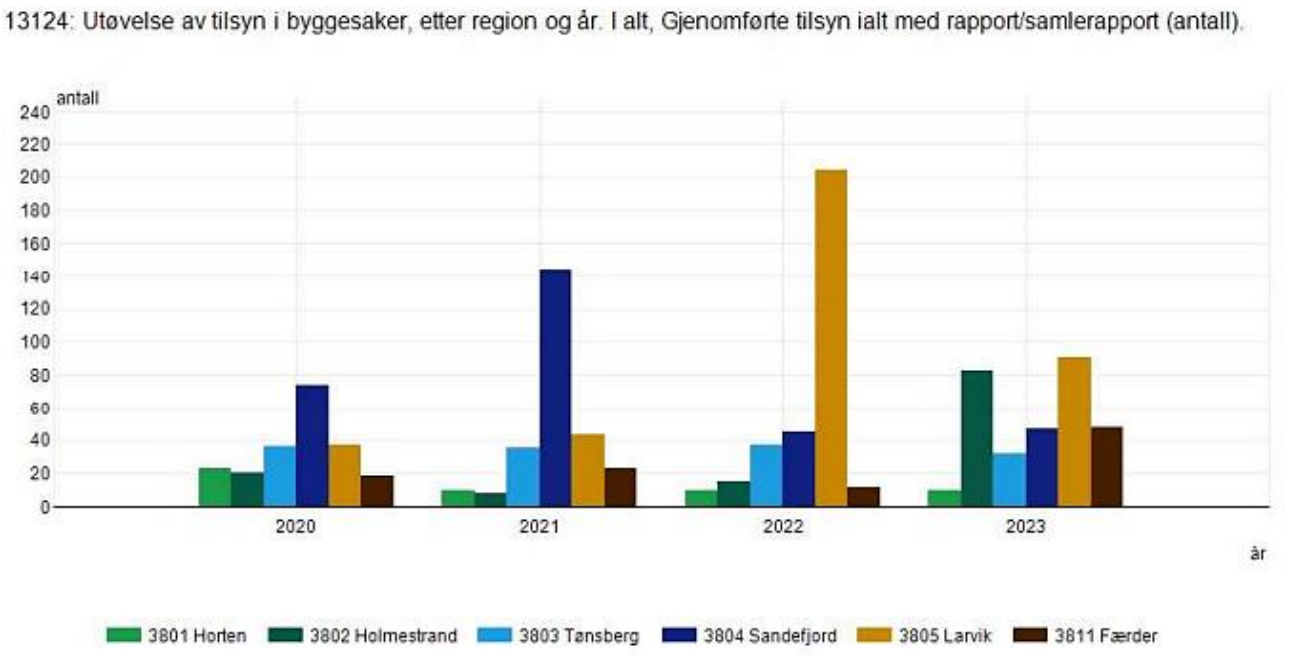
Tønsberg kommune evaluerer og rapporterer årlig på sin tilsynsaktivitet til utvalg for Plan og bygg, se omtale i kap. 2.3 og 3.4. I denne rapporteringen viser kommunen statistikk over gjennomførte tilsyn i Tønsberg kommune over tid:



Figur 1. Fra kommunens evaluering 2024.

Statistikken viser at antall tilsyn i Tønsberg kommune de siste årene har økt jevnt. Kommunen begrunner nedgangen i 2023 med flere lovlighetsavklaringer, anmodninger om redegjørelser samt klagebehandlinger.

Antall tilsyn i Tønsberg kommune blir også sammenlignet med antall tilsyn i nabokommunene Horten, Holmestrand, Sandefjord, Larvik og Færder:



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2. Fra kommunens evaluering 2024.

Administrasjonen skriver at det er ulik satsning på ulovlighet i de forskjellige kommunene, men at Tønsberg og Færder er organisert ganske likt, og har samme bemanning med 1 tilsynsansvarlig og 2 ulovlighetsoppfølgere. Administrasjonen mener selv å ligge godt plassert på statistikken, selv om Larvik ligger langt over de andre kommunene i antall tilsyn. Det kommenteres at Larvik har veldig mange flere tilsyn på omsøkte byggesaker enn det de andre kommunene har[34]. Tall for 2024 forelå ikke da kommunen gjennomførte evalueringen.

Kommunene rapporterer byggesaksbehandling og tilsyn i KOSTRA.[35] Tønsberg kommune tilhører KOSTRA-gruppe 11 sammen med bl.a. Sandefjord, Larvik, Skien og Arendal.

Hvis man sammenligner omfanget av behandlede byggesøknader mot antall tilsyn i byggesaker, ser vi at det ble gjort tilsyn i 0,5 % av byggesakene i 2023 i Tønsberg kommune. Dette er vesentlig mindre enn snittet i KOSTRA-gruppen, hvor det ble gjort tilsyn i ca. 15 % av byggesakene. I 2024 ble det gjennomført tilsyn i ca. 1,5 % av byggesakene. Da gikk snittet ned i KOSTRA-gruppen, men er fremdeles på vesentlig høyere med ca. 10 %.

[34] Tilsyn kan både være fysiske tilsyn og byggesaker hvor det innhentes ytterligere dokumentasjon enn det som kreves for å behandle byggesøknaden, administrasjonen i Tønsberg kommune mener Larvik kommune har flere slike dokumenttilsyn.
[35] KOSTRA står for Kommune Stat Rapportering, og er et system hvor kommuner og fylkeskommuner rapporterer tall til Statistisk sentralbyrå (SSB). KOSTRA-gruppe 11 er en av gruppene kommunene blir delt inn i, og inkluderer kommuner med mellom 45 000 og 74 999 innbyggere.

	2023		2024	
	Tønsberg	Snitt i KOSTRA-gruppe 11	Tønsberg	Snitt i KOSTRA-gruppe 11
Behandlede byggesøknader i alt (antall)	845	661	744	658
Byggesaker med tilsyn (antall)	4	102	1136	64
Gjennomførte tilsyn i alt med rapport/samlerapport (antall)	32	74	46	68

Tabell 5. Tall hentet fra KOSTRA tabell 12676 og 13124. Tall knyttet til KOSTRA gruppen er gjort om til gjennomsnitt.

Av de 32 tilsynene Tønsberg kommune gjennomførte i 2023 gjaldt 12 % omsøkte tiltak. I 2024 gjaldt 24% omsøkte tiltak. I den undersøkte perioden har det dermed vært en stor overvekt av tilsyn med ikke omsøkte tiltak i Tønsberg kommune (88 % og 76 %). I KOSTRA-gruppen var det i snitt 74 % tilsyn med omsøkte tiltak i 2023, og 63 % i 2024.

Kommunen har rapportert til KOSTRA og i egen evaluering/rapportering at det totalt ble gjennomført 32 tilsyn i 2023 og 46 tilsyn i 2024. I evalueringen/rapporteringen er det samtidig rapportert om 67 tilsyn/saker i 2023 og 44 tilsyn/saker i 2024. Begrepene «tilsyn» og «sak» brukes

[36] Korrigert tall fra Tønsberg kommune.

om hverandre i evalueringen, uten at det dette er forklart[37]. Summerer man sammen aktiviteten som kommunen omtaler ved begrepet «tilsyn» i evalueringen, blir summen likevel ikke 32 tilsyn i 2023 og 46 tilsyn i 2024. Kommunen forklarer at det kan være flere saker/boenheter i ett tilsyn, og det kan være flere ulovlige forhold i ett tilsyn. Administrasjonen mener at måltallene i kommunens handlingsplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er gitt for antall ulovligheter. Revisor kan ikke se at dette fremgår av handlingsplanen.

Nedenfor vises måltallene for tilsyn og ulovlighetsoppfølging, mot rapportert antall gjennomførte tilsyn/saker (dvs. antall ulovligheter i tilsynene som er gjennomført i perioden):

Mål	Tiltak	Mål 2023	Resultat 2023	Mål 2024	Resultat 2024
1	Ulovlige boenheter	15	29	15	22
2	Ferdigattest/midlertidige brukstillatelser	8	4	8	1
3	Irreversible inngrep (inkl. tiltak i strandsone (100 m belte)	4	3	12	4
3	Følge opp diverse løpene henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige	12	7	11	13
4	Revisjonstilsyn[38]	1	0	1	1
5	Tilsyn i forhold til obligatoriske krav i saksforskriften §15-3 naturfarer	10	24	10	3
Totalt		50	67	57	44

Tabell 6. Evaluering av tilsyn i 2023 og 2024 iht. handlingsplan for 2023 og 2024.

I den videre beskrivelsen av hva kommunen har rapportert, benytter begrepene «tilsyn» og «sak» når det egentlig beskrives antall ulovligheter i tilsynssaker, på samme måte som kommunen har gjort det i sin rapportering.

Når det gjelder tilsyn etter byggesakforskriften, rapporteres det om 29 tilsyn med mulig ulovlige boenheter i 2023. De 29 tilsynene dekket 51 boenheter. I 2024 var det 22 tilsyn. Målet var 15 tilsyn pr år. I 2023 ble det utført over dobbelt så mange tilsyn med naturfarer i forhold til målet i 2023, og under halvparten av målet i 2024. Kommunen mener at det høye antallet som er rapportert på områdene boenheter og naturfarer sammenlignet med målet, kan skyldes at det har blitt avdekket flere ulovlige boenheter og naturfarer i et tilsyn. Det kan også i enkelte tilfeller ha blitt utført flere befaringer/rapporter i samme sak.

Det er gjennomført færre tilsyn med ferdigattester og midlertidige brukstillatelser enn målet i kommunens handlingsplan, både i 2023 og 2024. Ordningen frem til nå har vært at byggesaksenheten har meldt fra til tilsynsenheten hvis de ønsker tilsyn i en byggesak. Fra 2025 er

[37] Utenom når ulovlige boenheter omtales, da er dette forklart.
[38] DIBK sin tidligere tilsynsveileder viser til at revisjonstilsyn er å klarlegge om styringssystemet til den ansvarlige er innarbeidet, fungerer effektivt og gir tilstrekkelig styring i forhold til de mål som skal oppnås

det lagt til rette for at tilsynsenheten selv kan velge ut søknad om ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse for tilsyn.

Målet om ett revisjonstilsyn pr år i 2023 og 2024 ble nådd bare i 2024. Det er ellers ikke dokumentert at det er gjort andre typer tilsyn med at ansvarlige søkere er kvalifisert.

Det har vært færre tilsyn med irreversible inngrep enn målet både i 2023 og 2024.

Det er gjort fem færre «saker» med diverse løpende henvendelser enn det som var anslått/målet i 2023. I 2024 ble det ført to flere «saker» enn anslått/målet.

Kommunens evaluering viser at det var henholdsvis 3 og 7 pålagte hastesaker fra leder eller politisk nivå i 2023 og 2024.

Kommunens tilsynsstrategi og handlingsplan legger ikke opp til noe tilsyn med allerede gitte pålegg, og det rapporteres heller ikke på dette. Tilsynsansvarlig forteller at det ikke har vært tilsyn med gitte pålegg de siste årene. Virksomhetsleder forteller at tilsyn med pålegget gjøres ved mistanke om at det ikke er gjennomført.

Det står i kommunens tilsynsstrategi fra 2023 at saksmengden er stor, og at det ut fra erfaringene så langt er behov for å styrke bemanningen på tilsyn og ulovlighetsoppfølging med to årsverk. Vi får opplyst at det istedenfor økning, har vært en reduksjon i bemanningen, fra 3 årsverk til 2,5 årsverk siden høsten 2024, som følge av permisjon og sykemelding. I 2025 - 2026 vil det være 1,5 årsverk på tilsyn og ulovlighetsoppfølging, som følge av permisjon. Vi får opplyst at enheten forsøker å følge handlingsplanen, men at saker med fare for liv og helse må prioriteres.

4.3. Tilsynsrapporter – data

Vi har sett på ti tilsyn i perioden 2023-2025. Fem av tilsynene ble gjennomført i 2023, tre i 2024 og to i 2025. Tilsynstema i disse sakene varierer: brannsikkerhet, forfallent bygg, forstøtningsmur, sikring, ulovlige boforhold, ikke omsøkt eller ulovlig bruk, tiltak og bygg i eiendomsgrensen eller strandsonen.

Det manglet tilsynsrapport i fire av de ti tilsynene. I ett av tilsynene hvor det mangler tilsynsrapport er det laget et internt notat[39] som danner grunnlag for videre oppfølging. Tilsynsleder forteller at dette blir gjort i enkelte tilfeller, dersom et avklaringsbrev eller et forhåndsvarsel skal sendes ut samtidig.

I det andre tilsyn hvor det mangler tilsynsrapport er det brannvesenet som har vært på tilsyn og utarbeidet notat sendt til Tilsynsenheten. Bakgrunnen for dette var en tilsynsaksjon i samarbeid mellom politi, brannvesenet og Tønsberg kommune, der det ble gjennomført felles tilsyn på flere adresser. Etatene fordelte ulike adresser mellom seg. I den aktuelle saken er observasjonene gjort av brannvesenet, og Tilsynsenheten har derfor ikke utarbeidet tilsynsrapport. Kommunen har fulgt

[39] Omtalt som X-notat

opp funn i brannvesenets tilsyn ved å be huseier om en redegjørelse. I brannvesenets tilsynsnotat står det kun dato, adresse og hva brannvesenet har observert på tilsynet.

I de to siste tilsynene mangler det tilsynsrapport fordi kommunen har ment at det ikke var nødvendig. I den ene saken fordi det kun ble foretatt en enkel observasjon, og forholdet ble vurdert av mindre betydning. I den andre saken fordi kommunen har valgt å kun be om en redegjørelse. Anmodningen om redegjørelse har ikke informasjon om hvem som var til stede ved tilsynet, bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt og fremlagt dokumentasjon.

Vi har undersøkt om innholdet i de seks tilsynsrapportene er i samsvar med forskriftskrav:

I sakene der det foreligger tilsynsrapport, inneholder den:						
Sak	Brannsikk-erhet	Ulovlig boforhold	Tiltak og bygg i eiendoms grense og strandsone[40]	Ikke omsøkt tiltak og bruk	Ulovlig bruk	Sikring
a. faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket	JA	JA	JA	JA	JA	NEI
b. foretak og ansvar i byggesaken	IA	IA	IA	JA	IA	JA
c. observasjoner under tilsynet	JA	JA	JA	JA	JA	NEI
d. bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt	JA	JA	IA	JA	JA	NEI
e. fremlagt dokumentasjon	JA	JA	JA	JA	NEI	NEI
f. kommunens vurdering av forholdet	JA	JA	NEI	JA	JA	JA
g. sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen	OK	OK	OK	OK	OK	JA

[40] I denne saken ble det ikke konstant ulovlighet under tilsynet, dermed er det ikke aktuelt for kommunen å skrive om bestemmelser og tillatelser som er overtrådt eller frist for lukking av avvik.

I sakene der det foreligger tilsynsrapport, inneholder den:						
h. frist for lukking av avvik	JA	JA	IA	JA	NEI	JA

Tabell 7. Oversikt over revisors funn fra gjennomgåtte tilsynsrapporter.

En av de seks tilstandsrapportene mangler beskrivelse av faktiske forhold/observasjoner gjort under tilsynet - dette er beskrevet i følgebrevet, men ikke i selve tilsynsrapporten. En rapport mangler informasjon om hvilke bestemmelser/tillatelser som er overtrådt, to rapporter mangler dokumentasjon, og en rapport mangler kommunens vurdering av forholdet. Det er ikke informert om hvilke sanksjoner og andre reaksjoner som er aktuelle for det spesifikke forholdet i totalt fem rapporter, men i fire av disse er det brukt en generell standardtekst om mulige sanksjoner og andre reaksjoner. En rapport mangler en frist for lukking av avvik. I tilsynsrapporten står det at saken vil bli fulgt opp i eget brev med et forhåndsvarsel, uten at dette er gjort.

4.4. Revisors vurdering av tilsynsplikten

Tilsynsaktivitet i samsvar med lovkrav og tilsynsstrategi

Vi mener at kommunens rapportering av tilsynsaktiviteten er uklar og til dels vanskelig å forstå. Med forbehold om at vi har forstått kategoriene og begrepene riktig, har vi følgende vurdering av tilsynsaktiviteten:

Tønsberg kommune har etter vår vurdering ikke fullt ut ivaretatt tilsynsplikten.

Kommunen har ført tilsyn i samsvar med byggesaksforskriften § 15, stort sett i samsvar med målene for dette i tilsynsstrategien.

Kommunens handlingsplan sier at 40 % av tilsyn skal gjøres i byggesaker. Dette målet er kommunen ikke i nærheten av å nå. Tilsyn i byggesaker ble gjort i 12 % av tilsynene i 2023 og 24 % i 2024. Kommunen gjør lite tilsyn i tidlig fase, og tilsyn med byggesaker er i realiteten nedprioritert til fordel for tilsyn med eksisterende byggverk og areal der det ikke er omsøkt. Noe av årsaken til dette kan være forskriftskravet om å føre tilsyn med etablering av hybler eller boenheter. Kommunen har også en omforent prioritering av dette som følge av mye gammel bygningsmasse (se kap 2.2.4). Det har vært færre tilsyn med ferdigattester og midlertidige brukstillatelser enn målet i kommunens tilsynsstrategi. Kommunen har gjort tiltak i saksbehandlingssystemet for å øke slike tilsyn.

Kommunen bør fortsette arbeidet med å styre tilsynsaktivitet mot byggesaker.

Det er bare gjort ett tilsyn med at foretak er kvalifisert. Vi mener at kommunens mål på dette området ikke er egnet til å ivareta lovkravet, se kap. 2.4, og målet ble heller ikke nådd.

Det er nå uklart om/i hvilken grad det føres tilsyn med allerede gitte pålegg. Våre undersøkelser viser at Tønsberg kommune ikke systematisk gjennomfører tilsyn med gitte pålegg, dette bør sikres.

Tilsyn med irreversible inngrep er gjennomført i mindre grad enn målet i tilsynsstrategien ved handlingsplanen både i 2023 og 2024. For løpene henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige/andre typer saker, ble ikke målet nådd i 2023, men det ble nådd i 2024.

Det er ikke noen fasit for hvilket omfang tilsyn som kreves for å kunne avdekke regelbrudd, jf. pbl § 25-1. Vi ser at tilsynsvolumet i Tønsberg er lavere enn i lignende kommuner, og at hovedvekten av tilsyn i Tønsberg er rettet mot eksisterende byggverk og areal. Ved å gjøre tilsyn når det er mistanke om ulovligheter, særlig der det er fare for liv og helse, er det stor sannsynlighet for at kommunen vil avdekke regelbrudd. Tidlige tilsyn i byggesaker og tilsyn med ansvarlige foretak vil også være egnet til å avdekke regelbrudd. I tillegg kan tidlige tilsyn i byggesaker forebygge byggefeil, med de økonomiske konsekvenser det kan få[41]. Vi mener derfor at kommunen bør vurdere om tidlige tilsyn i byggesaker er godt nok prioritert, jf. lovens forarbeider som sier at tilsynet først og fremst har preventive hensyn.

Utarbeidelse av tilsynsrapporter

Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport etter alle tilsyn, også der kommunens tilsyn ikke har avdekket uregelmessigheter, jf. tilsynsveilederen. Det følger av byggesaksforskriften at rapport fra tilsyn skal sendes til tiltakshaver, ansvarlig søker og andre berørte foretak i byggesaken. Dette er et viktig for at parter skal kunne ivareta sine interesser.

Kommunen utarbeider til en viss grad tilsynsrapporter i samsvar med gjeldende krav. I stikkprøvekontrollen har vi sett at det manglet rapport i fire av ti tilsyn. I en sak bygget kommunen på tilsynsnotat fra brannvesenet. Vi har i de tre andre sakene sett at kommunen utarbeider internt notat i stedet for tilsynsrapport til parten, lar være å utarbeide tilsynsrapport da det kun er avdekket ulovligheter av mindre betydning og lar være å utarbeide tilsynsrapport når det ikke er avdekket ulovlighet, men kun bes om redegjørelse. Denne praksisen er ikke i samsvar med regelverket, som krever at kommunen skal utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak, uavhengig av funn. Vi har også sett at det er enkelte formelle mangler i halvparten av de undersøkte tilsynsrapportene.

[41] Tilsyn kan virke ressursbesparende i tilfeller hvor det avdekkes feil tidlig i byggeprosessen, og tilsyn i tidlig fase kan forhindre at prosjekteringsfeil får ringvirkninger til andre deler av byggeprosjektet, med de økonomiske konsekvenser dette innebærer, jf. Direktoratet for byggkvalitet: Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, Kapittel 2 Planlegging av tilsyn.

5. Ulovlighetsoppfølging

5.1. Revisjonskriterier

Ulovlighetsoppfølging
Kommunen skal forfølge ulovligheter, med mindre ulovligheten er av mindre betydning, jf. pbl § 32-1.[42] Det kreves ikke at overtredelsen må være vesentlig, jf. lovens forarbeider. Dersom det ikke er vilje til å rette opp det ulovlige forholdet, må kommunen vurdere å iverksette sanksjoner, jf. Direktoratet for byggkvalitets veileder kap. 5.

Forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler i lovens kapittel III gjelder i saker om ulovlighetsoppfølgning, jf. forvaltningsloven § 1 og plan- og bygningsloven § 1-9. Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold».

Virkemidlene for oppfølging av ulovligheter står i lovens kapittel 32. Kommunen kan gi pålegg om retting, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid. Kommunen kan også vedta forelegg[43], og har hjemmel til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser kan være straffbare, og politianmeldelse er en også en mulig reaksjon fra kommunens side. I tillegg kan kommunen pålegge tiltak for å avverge fare for skade eller vesentlig ulempe, øyeblikkelig sikring, riving og fjerning, og etter en konkret vurdering stille krav om uavhengig kontroll, jf. pbl kapittel 31 og byggesakforskriften §14-3 b.

Virkemidlene som tas i bruk skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig. Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtrederen ikke rammes på en urimelig måte, jf. pbl § 32-10.

Den ansvarlige skal som hovedregel varsles før kommunen treffer vedtak i forbindelse med ulovlighetsoppfølging, jf. pbl § 32-2 og § 32-4. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig, og den ansvarlige skal gis minimum 3 ukers frist til å uttale seg.

Forhåndsvarselet skal opplyse om at forholdet kan følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt, dersom ikke forholdet rettes innen fristen. Forhåndsvarselet skal videre opplyse om at et eventuelt pålegg som ikke etterkommes innen fastsatt frist, også vil kunne følges opp med forelegg, som kan få samme virkning som rettskraftig dom. Også før det kan gis vedtak om overtredelsesgebyr, skal det varsles særskilt. Forhåndsvarsel må inneholde

[42] Det følger av lovforarbeidene at bestemmelsen ikke ment å skape rettigheter for andre, og at ingen private rettssubjekter har rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter.
[43] Et forelegg er et vedtak om plikt til å etterkomme et pålegg. Forelegget har samme virkning som en rettskraftig dom, og gir grunnlag for tvangsfullbyrdelse på samme måte som en dom.

opplysninger om lovgrunnlaget og en beskrivelse av de faktiske forhold som kommunen legger til grunn, i samsvar med forvaltningsloven § 16.

Pålegg om retting, stans av arbeid, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Et enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlig og begrunnes. Begrunnelsen skal vise til de reglene og de faktiske forhold som vedtaket bygger på, klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmeste fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter (fvl. §§18 og 19), jf. fvl. kapittel V.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal

- **følge opp ulovligheter som ikke er av mindre betydning og følge egen tilsynsstrategi for det som gjelder ulovlighetsoppfølging**
- **forhåndsvarsle vedtak i forbindelse med ulovlighetsoppfølging**
- **i vedtak i forbindelse med ulovlighetsoppfølging inkludere**
  - begrunnelse, dvs. regler vedtaket bygger på og faktiske forhold
  - klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmeste fremgangsmåten ved klage
  - rett til å se sakens dokumenter

5.2. Oppfølging av ulovligheter - data

I kommunens tilsynsstrategi fremgår det at følgende ulovlighetssaker skal prioriteres i perioden:

1. prioritet
    a. Fare for liv og helse (eks ulovlige boenheter)
    b. Irreversible tiltak (eks terrenginngrep)
    c. Tiltak i friområder, LNF, strandsone og langs vassdrag
    d. Oppfølging av avslagssaker (der tiltaket allerede er utført)
2. prioritet:
    a. Lovlighetsavklaringer
3. prioritet:
    a. ulovlige bruksenheter der tillatelse mangler, men som ikke medfører fare for helse, miljø og sikkerhet
    b. bruk av bygg og anlegg uten at det foreligger ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse

Det står at Tønsberg kommune i tillegg vil prioritere ileggelse av overtredelsesgebyr i samme prioriterte rekkefølge.

Kommunen forteller at den vanligste inngangen til ulovlighetsoppfølging er meldinger via kommunens nettside. Det hender også at det kommer meldinger fra saksbehandler på byggesak. Oppfølgingen starter som hovedregel med et tilsyn. Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging forteller at tilsynet kan ha en gir en god inngang til saken og gir mulighet for å skape en god dialog. Tilsynet kan også være nødvendig for å ivareta kommunens utredningsplikt, og sikre tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for ulovlighetsoppfølgingen. Når meldingen kommer fra byggesak, har det hendt at man følger opp ulovligheter uten forutgående tilsyn.

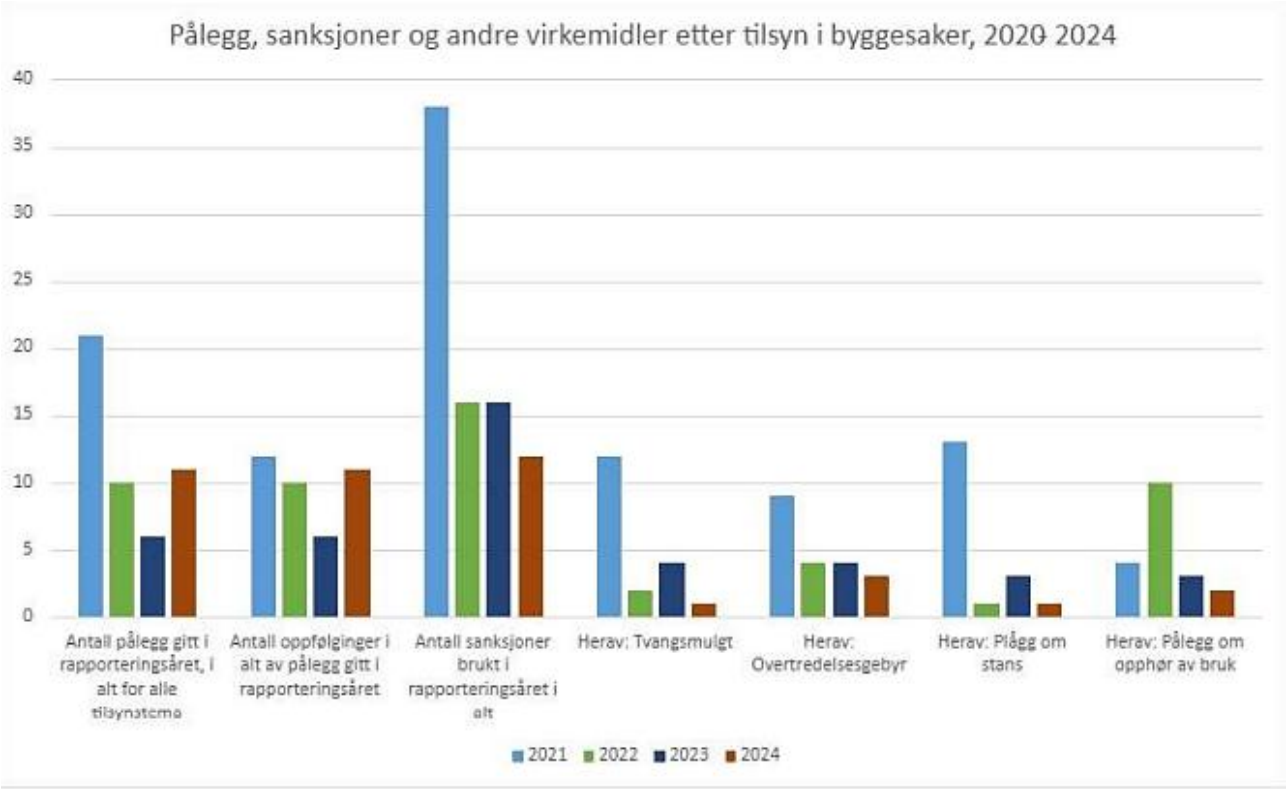
Vi får opplyst at kommunen ikke har satt saksbehandlingsfrister knyttet til ulovlighetsoppfølgingen, og at saker kan bli liggende hvis de ikke er prioritert. Selv om sakene blir gamle, så lukkes de ikke, i tilfelle kommunen ev. vil undersøke dem senere.

Som redegjort for i kap 3.3 sender Tønsberg kommune et automatisk standardsvar til alle som melder inn saker via kommunens nettside. I det automatiske svaret på meldingssiden står det at melding/bekymring er registret, og at det ved tiltak som medfører fare for liv og helse vil opprettes sak så snart det lar seg gjøre. Det står videre generelt at «vi kan ikke garantere at din melding blir prioritert». Til slutt står det at melding på dette skjemaet ikke blir besvart.

Statistikk

Ulovlighetsoppfølging kan være tidkrevende og kan gå over lang tid, med flere klagerunder. Vi får opplyst av saksbehandler på ulovlighetsoppføling at nesten alle sakene blir løst ved å sende et forhåndsvarsel. I 2023 sendte kommunen forhåndsvarsel i 23 saker. I 2024 ble det sendt 38 forhåndsvarsler. Varslene handlet om retting, stans, opphør av bruk, tvangsmulkt eller

overtredelsesgebyr. Det ble gitt sanksjoner i 16 ulovlighetssaker i 2023 og 11 i 2024. KOSTRA viser følgende statistikk for Tønsberg over de siste årene:



Figur 3. Fra kommunens evaluering 2024.

Antallet saker med ulovlighetsoppfølging har samlet sett gått ned fra 2021 til i dag. Kommunen rapporterer at prioritering av ulovlighetssaker har vært iht. tilsynsstrategien både for 2023 og 2024.

Tilsyns- og ulovlighetsenheten har foretatt 7 lovlighetsavklaringer om bruk av eiendom i 2023 og 8 slike i 2024.[44] Kommunen forklarer at lovlighetsavklaringer innebærer en henvendelse fra publikum med spørsmål om noe er lovlig, gjerne noen som skal selge eller kjøpe bolig[45]. Dette er ikke en lovpålagt oppgave, men er en oppgave lagt til enheten. Det er ikke anslått hvor mye ressurser som er brukt på denne aktiviteten.

Statistikken viser at Tønsberg kommune gir noe færre pålegg etter tilsyn enn snittet i KOSTRA-gruppen. I 2023 ga Tønsberg pålegg etter ca. 19 % av tilsynene, mot et snitt på 35 % i KOSTRA-gruppen[46]. I 2024 økte omfanget pålegg fordelt på tilsyn til ca. 24% i Tønsberg, men det økte også i KOSTRA-gruppen til i snitt 43%[47].

[44] Dette fremgår av kommunens evaluering av tilsyn iht. handlingsplan 2023 og 2024.
[45] Det kan f.eks. sjekkes flyfoto og dokumentasjon i kommunens arkiv etter søknader og tillatelser o.l.
[46] Her er det tatt utgangspunkt i tilsyn med rapport/samlerapport.
[47] Pålegg kan gis ett år som følge av tilsyn som er gjennomført tidligere år. Disse måltallene er inkludert for å gi et bilde på omfang og fordeling av ressurser.

	2023		2024	
	Tønsberg	Snitt i KOSTRA-gruppe 11	Tønsberg	Snitt i KOSTRA-gruppe 11
Gjennomførte tilsyn i alt med rapport/samlerapport (antall)	32	74	46	68
Pålegg etter tilsyn (antall)	6	26	11	29
Sanksjoner brukt i alt ved manglende oppfølging av pålegg (antall)	16	28	12	29
Andre virkemidler brukt i alt ved manglende oppfølging av pålegg [48](antall)	1	9,5	2	4,8

Tabell 8. Tall hentet fra KOSTRA tabell 12676. Tall knyttet til KOSTRA gruppen er gjort om til gjennomsnitt.

Tønsberg kommune rapporterer at det bare var 1 av 6 pålegg i 2023 og 1 av 11 pålegg i 2024 som ikke ble rettet opp eller fulgt opp videre. I snitt rapporterer kommunene i samme KOSTRA-gruppe at 3 av 14 i 2023 og 2 av 15 i 2024 ikke ble rettet opp eller fulgt opp videre. Vi ser at gitte sanksjoner i Tønsberg kommune i 2023 og 2024 fordeler seg slik:

Sanksjoner:	2023	2024
Tvangsmulkt	4	1
Overtredelsesgebyr	4	3
Pålegg om stans	3	1
Opphør av bruk	3	2
Advarsel	0	1
Rapport til den sentrale godkjenningsordningen	0	1
Anmeldelse til politiet	1	0
Andre virkemidler	1	2

Tabell 9. Tall hentet fra KOSTRA tabell 13125. Disse rapportere tallene er ikke i samsvar med kommunens egen oversikt, se fotnote i kap 2.3.

Sanksjonene forelegg, tvangsfullbyrdelse og tilbaketrekking av ansvarsretten er ikke brukt i 2023 eller 2024. Disse sanksjonene lite brukt også i KOSTRA-gruppen.

Stikkprøver

I tillegg til å se på statistikk har vi gjort stikkprøvekontroller. Vi har sett på ti saker hvor det har blitt

[48] Advarsel, tilbaketrekking av ansvarsretten, rapport til den sentrale godkjennelsesordningen og anmeldelse til politiet

konstatert ulovlighet gjennom tilsyn i perioden. Fem av disse er blitt fulgt opp med forhåndsvarsel, og en er fulgt opp med annen korrespondanse for å få forholdet rettet i den undersøkte perioden. I en av sakene som ikke er fulgt opp videre, har kommunen vurdert at ulovligheten er av mindre betydning. I de tre øvrige sakene var ikke ulovligheten fulgt opp pr tidspunktet for vår kontroll[49]. I to av disse sakene var det ca. 2 år siden tilsyn avdekket ulovlighet og ca.1 år siden i den siste saken. I den ene saken som er ca. 2 år gammel, har kommunen konkludert med at det er «lite hensiktsmessig for tilsyn/ulovlighet å bruke ressurser på å følge opp saken». Bakgrunnen for saken er et forfallent bygg som er regulert til bevaring, hvor kommunen tidligere har avslått dispensasjon for riving, og har tydelig vist et ønske om å bevare bygningen. Fylkeskommunen uttalte i 2023 at det er pålegg om utbedring etter byggesaksforskriften § 19-5 som er aktuell hjemmel å bruke. Denne bestemmelsen sier at pålegg ikke kan gis når «fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon etter en samlet vurdering taler mot det». Det fremgår av fylkeskommunens uttalelse at kommunen må kartlegge mulighetene for bruk, inkludert om det finnes politisk vilje og økonomisk evne til å tilrettelegge for annen bruk av bygningen før pålegg ev. kan gis.

To av sju ulovlighetssaker hvor det ulovlige forholdet er fulgt opp i perioden er avsluttet, dvs. at fem av sakene er åpne. Fire av de åpne sakene er under behandling på byggesak, og ulovlighetsoppfølgingen er derfor stilt i bero. I den siste saken har kommunen bedt om dokumentasjon fra parten i november 2024, men ikke fått dette pr. juni 2025. Saken har blitt liggende uten videre aktivitet fra kommunens side i denne perioden, verken i byggesaken eller i ulovlighetssaken.

Kommunens sakskart brukes for å holde oversikt over gjennomførte og pågående saker, se mer om det i kap. 3.2 og 3.3. Sakskartet inneholder informasjon, der det er relevant, om dato for tilsyn, om det er varslet/trukket ansvarsrett, gitt forhåndsvarsel, gitt pålegg/tvangsmulkt/ overtredelsesgebyr, om det er klaget, frist for pålegg/tvangsmulkt, info om inndrivelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, om det er mottatt søknad byggesak, gjort vedtak i byggesak og hvorvidt avvik er lukket. Det fremgår av kommunens sakskart at flere saker venter på ulovlighetsoppfølging. Vi ser også at det er flere saker i sakskartet som ikke er oppdatert med rett informasjon om status. Når vi har gjort stikkprøver i kommunens saksbehandlingssystem har vi også sett at en pågående sak ikke er lagt inn i sakskartet.

5.3. Forhåndsvarsel – data

I fire av de fem sakene med forhåndsvarsel om ulovlighetsoppfølging, fikk den ansvarlige minst 3 ukers frist til å uttale seg. I den femte saken er fristen satt til en dato før varselet ble sendt.

[49] Utført 26.03.2025. Enkelte saker er gjennomgått på nytt 25.06.25 på grunn av kunnskap om ny aktivitet i saken.

5.4. Vedtakets innhold – data

Tønsberg kommune har fattet vedtak i 14 saker i 2023 og 11 i 2024, se mer om det i kap. 5.2. Ulovlighetsreaksjoner det vises til er vedtak om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, pålegg om stans, opphør av bruk og retting.

Vi har sjekket vedtakets innhold i fem vedtak fra 2023 og sju vedtak fra 2024[50].

Vi har sett på følgende type vedtak:

- 1 pålegg om umiddelbart opphør av bruk av kjeller og tvangsmulkt
- 2 pålegg om opphør av bruk og tvangsmulkt
- 4 pålegg om retting og tvangsmulkt
- 1 pålegg om øyeblikkelig sikring
- 1 pålegg om tiltak for å avverge fare for skade eller vesentlig ulempe og tvangsmulkt
- 3 ileggelse av overtredelsesgebyr

Alle vedtak skal inneholde begrunnelse, dvs. vise til de regler vedtaket bygger på og faktiske forhold. To av vedtakene oppfyller ikke kravet. I en av sakene har statsforvalteren opphevet deler av vedtaket som følge av at det ikke var hjemlet eller tilstrekkelig begrunnet. Kommunen mener selv at det ikke var manglende begrunnelse og var uenig med Statsforvalteren om jussen. I den andre er det ikke sendt noe vedtak til eier, kun et brev som underretter om vedtak som skal oversendes i vedlegg, uten at dette er gjort.

I de undersøkte vedtakene har kommunen informert om klage på to ulike vis, den ene er gjennom tekst i vedtaket/oversendelsesbrevet og den andre er ved å sende informasjon i PDF fil som vedlegg. Vi ser at seks av tolv undersøkte vedtak er mangelfulle når det gjelder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmeste fremgangsmåten ved klage. I fem av vedtakene mangler informasjon om hvem som er klageinstans. I ett vedtak er det vist til et vedlegg med informasjon om klage, men vedlegget er ikke lagt ved vedtaket, slik at all informasjon om klagerettigheter mangler. I disse seks vedtakene mangler også informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §27, jf §§ 18 og 19.

I 2023 ble fire pålegg fra Tønsberg kommune påklaget og oversendt Statsforvalteren. I 2024 var det ingen klagesaker[51]. To av sakene ble delvis tatt til følge og delvis opphevet av Statsforvalteren. I den ene saken, som var en av sakene i vårt utvalg beskrevet ovenfor, opphevet Statsforvalteren et pålegg om opphør av bruk, fordi kommunens vurdering ikke var tilstrekkelig utredet, jf. fvl. § 17, og begrunnet, jf. fvl §§ 24 og 25[52]. I den andre klagesaken ble et vedtak om tvangsmulkt opphevet. Tvangsmulkten ble gitt i forbindelse med opphør av bruk med øyeblikkelig virkning, og kommunen

[50] Det ulovlige forholdet kan ha blitt avdekket utenfor den perioden vi undersøker. For eksempel ved tilsyn i 2022, mens ulovlighetsoppfølgingen ble gjort i 2023 - vi har da kun undersøkt vedtaket fra 2023.
[51] Fremgår av kommunens årlige evalueringer av handlingsplanen, øvrig beskrevet i kap 2.3.
[52] Kommunen og Statsforvalter var ikke enige om jussen i saken.

mente at tvangsmulkt også måtte kunne ilegges uten forhåndsvarsel, fordi det var «nødvendig for å få til et raskt press for oppfyllelse av pålegget». Statsforvalteren mener begrunnelsen ikke er hjemlet eller tilstrekkelig, og anser manglende forhåndsvarsel som en saksbehandlingsfeil som kan ha påvirket vedtaket.

5.5. Revisors vurdering av ulovlighetsoppfølging

Følge opp ulovligheter og følge tilsynsstrategien

Tønsberg kommune følger delvis opp ulovligheter, men andelen ulovlighetssaker som følges opp med pålegg er lavere i Tønsberg enn i sammenlignbare kommuner. I tilsynssakene vi undersøkte hvor det ble avdekket ulovlighet som ikke var av mindre betydning, manglet tre av ni saker ulovlighetsoppfølging. Vi så videre at en sak er avsluttet som følge av ressurser til oppfølging i kommunen, ikke som følge av å være «av mindre betydning». Dette er det ikke adgang til å gjøre, jf. pbl § 32-1 og en uttalelse fra Sivilombudet om at kommunen ikke kan avslutte en sak under henvisning til prioriterings- og ressurshensyn[53].

Kommunen rapporterer at de prioriterer ulovlighetssaker iht. tilsynsstrategien. I tilsynsstrategien har kommunen prioritert rådgivning og lovlighetsavklaringer foran tilsynstemaer som manglende tillatelse og bruk av bygg uten ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse, og kommunen har utført flere slike vurderinger i den undersøkte perioden. Dette er i samsvar med tilsynsstrategien, men indikerer at kommunen ikke følger opp ulovligheter i samsvar med forutsetningene i plan- og bygningsloven. I rapporteringen pekes det på at man mangler ressurser innen tilsyn og ulovlighetsoppfølging. I en trang ressurssituasjon mener vi at kommunen bør vurdere om det da er tjenlig å prioritere lovlighetsavklaringer, som ikke er en lovpålagt oppgave, foran tilsyn (ref nedgangen i tilsyn i 2023 pga. bla. flere lovlighetsavklaringer, se kap 4.2) og deler av ulovlighetsoppfølgingen.

Sivilombudet har uttalt at dersom ulovlighetsvarselet gir kommunen rimelig grunn til å anta at forholdet er ulovlig, har kommunen klart en oppfølgingsplikt[54]. Revisor mener dermed at Tønsberg kommune gjør riktig i å ikke avslutte saker hvor det er kommet indikasjoner om ulovlighet, som gir kommunen rimelig grunn til å anta at forholdet er ulovlig.

Forvaltningssaker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Vi ser at oppfølgingen fra kommunens side stoppet opp i en av de fem åpne ulovlighetssakene. I ulovlighetssaker kan det være gunstig for parten. Kommunens sakskart skal bidra til å sikre effektiv og oversiktlig saksbehandling. Våre funn indikerer at dette ikke fungerer optimalt i ulovlighetsoppfølgingen.

Kommunen bør vurdere tiltak for å sikre en mer effektiv gjennomføring av ulovlighetssakene.

---

[53] Sivilombudet 2024. *Kommunens behandling og avslutning av en sak om mulige brudd på plan- og bygningsloven (2024/197)*

[54] Sivilombudet 2024. *Kommunens behandling og avslutning av en sak om mulige brudd på plan- og bygningsloven (2024/197)*

Forhåndsvarsle vedtak i forbindelse med ulovlighetsoppfølging
Våre stikkprøver viser at Tønsberg kommune i hovedsak varsler den ansvarlige før det treffes vedtak i forbindelse med ulovlighetsoppfølging.

Vedtakets innhold
Det mangelfullt innhold i åtte av de tolv vedtakene vi har undersøkt. To vedtak har mangler i begrunnelsen og seks har mangler når det gjelder klageinformasjon, dette inkluderer informasjon om retten til å se sakens dokumenter. At kommunen har to ulike maler for klageinformasjon (se kap 3.3), kan være en årsak til slike feil.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Tilsynsstrategi

Tønsberg kommune har en tilsynsstrategi som i hovedsak er i samsvar med krav til innhold og politisk forankring. Vi har pekt på enkelte forbedringspunkter når det gjelder vektlegging av sentral godkjenning og oppdatering av rutiner i tilsynsstrategien, samt at strategien ikke fullt ut er egnet til å ivareta tilsyn i tidlig fase av byggesaker, og tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert.

Kommunen har rapportert årlig på tilsynsaktiviteten sett i forhold til strategien. Rapporteringen fremstår som uklar opp mot målene i kommunens tilsynsstrategi og handlingsplan, fordi det gis ulike tall og fordi begrepsbruken knyttet til tallene ikke er presisert. Revisor mener at det derfor kan være vanskelig å få et helhetlig bilde av kommunens tilsynsaktivitet. Vi mener at rapporteringen også bør gjøre rede for manglende måloppnåelse, hvor mange av innkommende tips som følges opp, og i hvilken grad ulovlige forhold er rettet.

Internkontroll

Ansvar, oppgaver og myndighet er i hovedsak tydelig plassert.

Rutinene finnes på ulike steder, og flere rutiner for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er ikke fullt ut oppdatert og harmonisert. Kommunen har mange rutiner og maler, en del med overlappende innhold. Enkelte maler er utdaterte eller mangler nødvendig informasjon.

Kommunen har tiltak for å sikre at internkontrolltiltakene evalueres. Revisor har sett at den praktiske gjennomføringen kan gjøres mer systematisk.

Tilsyn

Tønsberg kommune har ikke fullt ut ivaretatt tilsynsplikten i samsvar med egen tilsynsstrategi og kravene til tilsyn i byggesaker. Flere av kommunens mål på området er ikke nådd og tilsynsaktiviteten er lavere enn i sammenlignbare kommuner. Hovedvekten av tilsyn er rettet mot eksisterende byggverk og arealer, snarere enn mot byggesaker og ansvarlige foretak. Kommunen bør vurdere tiltak for å sikre fullt ut etterlevelse av lovkravene og styrke den forebyggende delen av tilsynsvirksomheten. Det bør videre sikres at det føres tilsyn med gitte pålegg.

Tilsyn med tidsavgrensede tema er gjort i samsvar med byggesaksforskriften.

Når det gjelder tilsynsrapporter, har vi sett at kommunen ikke alltid skriver tilsynsrapport i enkle saker. Kommunens praksis er ikke i samsvar med gjeldende krav, da det alltid skal skrives tilsynsrapport etter tilsyn. Det er også pekt på noen formelle mangler i halvparten av de undersøkte tilsynsrapportene.

Ulovlighetsoppfølging

Tønsberg kommune følger opp ulovligheter delvis i tråd med kravene i plan- og bygningsloven.

Andelen ulovlighetssaker som følges opp med pålegg er lavere enn i sammenlignbare kommuner.

I tilsynssakene vi undersøkte hvor det ble avdekket ulovlighet som ikke var av mindre betydning, manglet 1/3 av sakene ulovlighetsoppfølging. Vi bemerker at en av disse sakene har blitt avsluttet på grunn av ressursmangel - noe kommunen ikke har anledning til å gjøre.

Vår stikkprøvekontroll viser eksempler på saker som ikke har blitt fulgt opp effektivt av kommunen. Ulovlighetssaker kan være arbeidskrevende og kan av ulike årsaker strekke seg over lang tid. Det kan være gunstig for parten at saken tar lang tid. Det er derfor viktig med effektiv oppfølging, både av hensyn til kommunens ressursbruk og av hensyn til den preventive effekten som ulovlighetsoppfølgingen skal ha.

Vi ser at kommunen prioriterer lovlighetsavklaringer og rådgivning foran oppfølging av ulovlig bruk og manglende tillatelser, både i tilsynsstrategien og i praksis. Dette innebærer at lovpålagt oppfølging av ulovligheter nedprioriteres. Vi mener kommunen bør vurdere om denne prioriteringen er forsvarlig.

Videre viser undersøkelsene at kommunen forhåndsvarsler vedtak, men innholdet i vedtakene er i noen tilfeller mangelfullt.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- i større grad sikre at tilsynsstrategien ivaretar at det føres tilsyn i tidlig fase og tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifisert
- vurdere om den årlige rapporteringen kan forbedres for å gi et klarere bilde av gjennomført tilsyns- og ulovlighetsaktivitet
- gjennomgå rutiner, maler og praksis for tilsyn, ulovlighetsoppfølging og evaluering, med sikte på å få oppdaterte, harmoniserte og effektive rutiner og maler
- vurdere å føre mer tilsyn i byggesaker og med ansvarlige foretak, gjerne i tidlig fase
- vurderer tiltak for mer effektiv og systematisk oppfølging av ulovlighetssaker

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
- Prop. 99 L (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven
- Prop. 43L (2018-2019) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommunens dokumenter

Kst.-sak 009/24 Politisk reglement for 2023-2027 - Del III Delegering særlover

Plan- og bygningsutvalget sak 067/23 Tilsynsstrategi for byggesaker 2023-2025
Plan- og bygningsutvalget sak 067/23 Handlingsplan for tilsyn og ulovlighet for 2023
Plan- og bygningsutvalget sak 047/24 Handlingsplan for tilsyn og ulovlighet for 2024 og evaluering for 2023
Plan- og bygningsutvalget sak 033/25 Handlingsplan for tilsyn og ulovlighet for 2025 og evaluering for 2024

Elektroniske kilder[55]

Direktoratet for byggkvalitet, «*byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning*», 2011, https://www.dibk.no/regelverk/sak/4/15/innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «*veileder for internkontroll i kommunesektoren*», 2021, https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf

Sivilombudet, «*Adgang til å unnlate å forfølge overtredelser av plan- og bygningsloven – overtredelser av «mindre betydning»*», 2015, https://www.sivilombudet.no/uttalelser/adgang-til-a-unnlate-a-forfolge-overtredelser-av-plan-og-bygningsloven-overtredelser-av-mindre-betydning/

[55] Hentet i perioden februar - juni 2025.

Sivilombudet, «*Kommunens behandling og avslutning av en sak om mulige brudd på plan- og bygningsloven»,* 2024, https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kommunens-behandling-og-avslutning-av-en-sak-om-mulige-brudd-pa-plan-og-bygningsloven/

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Landbruk

Saksbehandler:	Mette Vikan Andersen
Direkte telefon:	
Vår ref.:	25/108605
Deres ref.:	
Dato:	20.08.2025

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Postboks 311
3701 Skien

Kommunedirektørens uttalelse

Viser til tilsendt Rapport til uttalelse av 07.08.2025.

Kommunedirektøren er fornøyd med at revisjonen konkluderer med at Tønsberg kommune har en tilsynsstrategi som i hovedsak er i samsvar med krav til innhold og politisk forankring. Revisjonen konkluderer også med at kommunen følger det lovbestemte kravet om årlig rapportering, i tillegg til at ansvar, oppgaver og myndighet er tydelig plassert. Hovedvurderingen ansees som bra, men at det er ønskelig med en vridning av tiltaksstrategien mot forebyggende arbeid.

Tilsynsstrategi:
Det er kommentert i rapporten at det er forbedringspunkter i forhold til oppdatering av rutiner, prioritering av byggesaker i en tidlig fase, samt prioritering av tilsyn med ansvarlig foretak/sentral godkjenning. Det er også påpekt forbedringspunkter i forhold til rapporteringen opp mot målene i tilsynsstrategien og handlingsplanen samt ønskelig med statistikk på hvor mange tips som følges opp og i hvilken grad ulovlige forhold er rettet.
Kommunen har hele tiden hatt en klar prioritering i forhold til liv og helse. Dette er gjort med bakgrunn i at Tønsberg er en gammel by hvor det er store utfordringer med ulovlige leiligheter på loft og i kjellere uten mulighet for rømning. Vi tar med oss i det videre arbeidet med ny tilsynsstrategi at tilsyn i tidlig fase av byggesaker samt kontroll av kvalifiserte foretak prioriteres høyere.

Tønsberg kommune ser at det er forbedringspotensiale i forhold til den årlige rapporteringen. Rapporteringen skjer i egen sak til politikerne som igjen bygger på rapportering til SSB i Kostra-rapporteringen. Kommunedirektøren ser at det med fordel kunne blitt rapportert mer for manglende måloppnåelse, antall tilsyn i forhold til tips og grad av retting. Dette vil bli tatt med ved neste rapportering av aktiviteten.

Internkontroll:
Rutinene er samlet i kvalitetssystemet Compilo og blir revidert årlig. Rutinene er også oppdatert i etterkant av revisjonen. På grunn av nytt arkivsystem har det tatt litt tid med opprydding i gamle maler, men dette er under arbeid nå. Selv om malene ikke har vært oppdatert, manglet frist mm, så er frister og riktige lovhenvisninger blitt lagt inn i alle vedtakene som er fattet. Mangler i forbindelse med meldingsskjema om rett til å klage er rettet opp i, og skjema om klagerett legges nå ved alle vedtak. Kommunen må også tilføye at det i arbeidet med pålegg blir prioritert juridisk korrekt språk og nøye dokumentasjon og beskrivelse av faktum i saken. Dette kan i noen tilfeller dessverre gå på bekostning av målet om klart språk.

Tønsberg kommune
Postboks 2410
3104 Tønsberg

Tønsberg rådhus
Henvendelse Servicesenteret
Halfdan Wilhelmsens alle 1C
3110 Tønsberg

Telefon(sentralbord): 33 40 60 00
E-post: postmottak@tonsberg.kommune.no
Organisasjonsnummer: 921 383 681

I forhold til malen for politianmeldelse vil denne bli gjennomgått. Det kan tilføyes at vi kun har hatt to politianmeldelser og at politiet har tatt tak i begge.

Tilsyn:
Kommunen har i mange år prioritert tilsyn med ulovlige boenheter, ut ifra fare for liv og helse. Dette er tidkrevende arbeid som har gått ut over bl.a. tilsyn i forkant av ferdigattest. Vi merker oss anbefalingen om mer kontroll i forbindelse med pågående saker, og vil prioritere dette sterkere framover.
Det vises også til at vi har lavere tilsynsaktivitet enn sammenlignbare kommuner.
Kommunedirektøren ønsker å bemerke at noen kommuner gjennomfører dokumentkontroll, mens vi har valgt å gjennomføre fysisk tilsyn. Det er også ulik praksis i kommunene knyttet til hvilke kontrollaktiviteter som registreres som tilsyn.
Sakene som er valgt ut for revisjon mangler tilsynsrapport og dette er uheldig. Kommunedirektøren ønsker likevel å kommentere at dette ikke gir et riktig statistisk bilde over omfanget, da hovedregelen er at det utarbeides tilsynsrapporter.

Ulovlighetsoppfølging:
Revisjonen har kommet fram til at Tønsberg kommune følger opp ulovligheter delvis i tråd med kravene i plan- og bygningsloven. Dette begrunnes med at andelen ulovlighetssaker som følges opp med pålegg er lavere enn i sammenlignbare kommuner. Vi må i den forbindelse gjøre oppmerksom på at kommunen står fritt til å velge omfang og fremgangsmåte for tilsynet. Det at vi ligger lavere på statistikken enn sammenlignbare kommuner skyldes i stor grad at vi avventer pålegg hvis hjemmelshaver gir tilbakemelding om at de vil rette ulovligheten eller søke om tillatelse.

Etter at regelverket ble endret i forhold til hva megler skal oppgi ved salg av eiendom, har det vært mange henvendelser om lovlighetsavklaringer. Dette er ikke høyt prioritert, men vi ser at dette letter arbeidet for byggesak i ettertid. Vi registrerer at de andre kommunene ikke driver med lovlighetsavklaringer, og vi vil vurdere om dette er noe vi skal fortsette med.

Kommunedirektøren ser at det er mulighet for forbedringer på flere av områdene innenfor arbeidet med tilsyn og ulovlighet.

Med hilsen

Mette Vikan Andersen
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:
Vestfold og Telemark
revisjon IKS

Side 2 av 2

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 9. desember 2024. Oppstartsmøte ble holdt 20.januar 2025 med kommunalsjef for plan, eiendom og teknikk, virksomhetsleder for areal, bygg og landbruk og en rådgiver i tilsynsenheten til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden desember 2024 til juli 2025.

For å undersøke tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker har vi

- gjennomgått sentral dokumentasjon:
  - Politisk reglement for 2023-2027
  - Kommunens tilsynsstrategi, handlingsplaner og evalueringer for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker for den perioden 2023-2025
  - Kommunens interne arbeidsverktøy (sakskartet)
- kartlagt og gjennomgått rutiner på området
- sett på tilgjengelig intern statistikk Tønsberg kommune har og statistikk fra Statistisk sentralbyrå på området
- intervjuet virksomhetsleder for areal, bygg og landbruk og de tre rådgiverne ansatt i tilsynsenheten (en tilsynsansvarlig og to ulovlighetsoppfølgere).
- stikkprøver/mappegjennomgang i utvalgte saker for å undersøke om tilsynsrapport foreligger og dens innhold iht. forskriftskrav, hvorvidt avdekkede ulovligheter har blitt fulgt opp og om saksbehandlingsregler for ulovlighetsoppfølging er blitt fulgt

Gjennomgang av dokumenter og rutiner gir data om hvordan kommunen sikrer arbeidet på området og ansvarsfordeling i kommunen, mens intervju kan gi data på om styrende dokumenter og rutiner blir fulgt opp i praksis og andre detaljer om faktiske forhold som er relevant for det som undersøkes. Vi har intervjuet personer med kjennskap til det området revisjonen omhandler. Det er brukt semistrukturerte intervjuguider tilpasset dem vi har intervjuet. En semistrukturert intervjuguide innebærer at noen faste spørsmål er definert på forhånd, men at det også er mulig med oppfølgingsspørsmål under intervjuet. Flere av de faste spørsmålene er felles for de fire vi har

intervjuet, dette er gjort for å få informasjon om samme tema fra flere. Informasjon fra intervju er nedtegnet i referat som er bekreftet av kildene.

Når vi gjorde stikkprøver/mappegjennomgang i utvalgte saker gjort vi utvelgelsen både tilfeldig og basert på informasjon om saken i kommunens sakskart. For eksempel for å sjekke om det manglet tilsynsrapport i saker der det var gjennomført tilsyn i perioden 2023-2025 måtte vi se på informasjon i sakskartet, for å klare å finne saker hvor det var gjennomført tilsyn og dermed burde foreligge tilsynsrapport i sakssystemet. Saker er også valgt for å få en spredning i saker fra 2023, 2024 og 2025. Når det gjelder utvelgelse av saker om ulovlighetsoppfølging, har vi i valgt likt antall saker fra de to rådgiverne som jobber med ulovlighetsoppfølging, seks saker fra hver.

Når vi ser at det er sammenfallende informasjon fra ulike metoder og kilder, er det et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Dette styrker dataenes pålitelighet og de følgende konklusjonene. Forskjeller i data være noe vi undersøker nærmere for å finne et så riktig som mulig bilde.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Samlet sett mener vi at dataene vi har basert oss på er relevante og pålitelige.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[56]

[56] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.[57] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[57] ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.

På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?
Ta kontakt med oss:
Telefon: 33 07 13 00
E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

25: 3905402