



Sarpsborg
kommune

Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2023



FRAMTIDSRETTET

ÅPEN

RESPEKTFULL

TROVERDIG



Innhold

Rettslig grunnlag og kommunens tilsynsplikt	3
Tilsynsstrategi	3
Tilsyn kontra ulovlighetsoppfølging.....	3
Ulovlighetsoppfølging i kystsonen	4
Ulovlighetsoppfølging utenfor kystsonen	4
Foretakstilsyn	5
Organisering og ressurser	5
Kompetanse	5
Samarbeid med andre	6
Målsetting og prioriteringer	6
Kvalitative mål	7
Kvantitative mål for 2023	7
Mål for foretakstilsynet:	7
Mål for ulovlighetsoppfølgingen i kystsonen:	7
Mål for ulovlighetsoppfølgingen utenfor kystsonen:	7
Prioriteringer for 2023	7
Gjennomføring for måloppnåelse	8
Virkemidler	8
Pålegg om retting, opphør av bruk og stans av arbeider	8
Tvangsmulkt	9
Overtredelsesgebyr	9
Forelegg	9
Pålegg om uavhengig kontroll.....	9
Fratakelse av ansvarsrett.....	9
Advarsel.....	10
Rapportering og evaluering	10
Status og utfordringer i 2023.....	10
Statistikk	12
Oversikt over avsluttede saker, pålegg, advarsler og ansvarsretter	12
Oversikt over overtredelsesgebyr	12



Rettslig grunnlag og kommunens tilsynsplikt

Som plan- og bygningsmyndighet skal kommunen følge opp plan- og bygningslovens formålsbestemmelse om bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og for fremtidige generasjoner.

Det rettslige grunnlaget for kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging følger av plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 25 (tilsyn) og kapittel 32 (ulovlighetsoppfølging). I henhold til pbl. §§ 25-1 og 32-1 har kommunen en plikt til å føre tilsyn og forfølge ulovligheter.

Et velfungerende system for tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil virke holdningsskapende og preventivt, og vil bidra til å motvirke holdninger som tilsier at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse» for tiltak etter plan- og bygningsloven.

Tilsynsstrategi

Iht. byggesaksforskriften (SAK10) § 15-1 skal kommunen utarbeide en tilsynsstrategi. I tillegg til målsetting og rutiner skal det tas stilling til hvordan tilsynet skal organiseres, eventuelt ved samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, hvilket behov det er for ressurser, finansiering mv. Strategien skal også si noen om prioriteringsområder og utvalgsriterier for hva det skal føres tilsyn med, både mht. til de tilsynskravene som fremgår av lov og forskrift, og lokale forhold kommunen vil føre tilsyn med.

Tilsynsstrategien skal fungere som et retningsgivende styringsdokument, og gjelder for ett år av gangen. Tilsyn- og ulovlighetsarbeidet skal gjenspeile kommunens grunnleggende verdier: fremtidsrettet, åpen, respektfull og troverdig (FÅRT).

Tilsyn kontra ulovlighetsoppfølging

Det er i utgangspunktet ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Grovt sagt kan man si at et tilsyn først og fremst har preventive formål og innebærer en undersøkelse av om regelverket er fulgt i et tiltak. Ulovlighetsoppfølging retter seg mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan- og bygningsloven.

Tilsyn i byggesaker omfatter undersøkelser for å påse at tiltak gjennomføres i samsvar med tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Tilsyn gjennomføres som dokumenttilsyn eller stedlig tilsyn, eller som en kombinasjon av disse to tilsynsformene. De fleste tilsyn føres som stikkprøver, hvor både tiltak og foretak velges ut tilfeldig. Tilsyn skal føres i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd.

Ulovlighetsoppfølging omfatter å forfølge (mulige) overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Dersom en ulovlighet avdekkes, og den ikke er av mindre betydning, må kommunen igangsette ulovlighetsoppfølging. Prioriteringen av hvilke saker som tas til behandling avhenger av antall saker, alvorlighetsgrad og ressursituasjonen.



Ulovlighetsoppfølging i kystsonen

I 2007 opprettet Bystyret i Sarpsborg en stilling øremerket ulovlighetsoppfølging i kystsonen. Denne stillingen er videreført, men arbeidsform og prioriteringer er justert og effektivisert.

Ulovlighetsoppfølging i kystsonen var tidligere i hovedsak basert på tips. I et forsøk på å skape en større opplevd gevinst av arbeidet for allmennheten, har ulovlighetsarbeidet siden 2018 også hatt fokus på utvalgte delstrekninger. Kysten skal være et rekreasjonsområde som skal sikres og gjøres tilgjengelig for alle, og det er strenge nasjonale krav til forvaltningen av strandsonen. Den nasjonale arealpolitikken i 100-metersbeltet langs sjøen er å ivareta allmenne interesser, kystsonen sitt særpreg, samt å unngå nedbygging.

Allemannsretten er hjemlet i frilufsloven, og er et gode som gir alle og enhver rett til å ferdes og oppholde seg i utmarka i Norge. I forbindelse med ulovlighetsoppfølgingen i kystsonen avdekkes ofte både stengsler som hindrer fri ferdsel og forhold som er i strid med plan- og bygningsloven. Dette gjør at sakene kan bli omfattende, og må følges opp med hjemmel i både frilufsloven og plan- og bygningsloven. Målsetningen med dette arbeidet er at allmenheten skal kunne ferdes fritt i utmark langs hele kysten i Sarpsborg.

I 2020 ble det utarbeidet et notat om forslag til endring av praksis for oppfølging av eldre (før 2015) ulovligheter i kystsonen. Oppfølging av disse tipsene legger som regel store beslag på de ressursene kommunen har for å kunne følge opp andre ulovligheter. På bakgrunn av dette har kommunen valgt følgende strategi for oppfølging av eldre ulovligheter i kystsonen:

- Kommunen vil kun utrede lovligheten av oppførte byggverk eldre enn 1980, dersom tiltaket er lokalisert i et område der allmenn ferdsel er av vesentlig interesse (strategibasert ulovlighetsoppfølging). Bare de endringer som åpenbart oppfyller vesentlighetskriteriet i den tidligere gjeldende Strandplanloven vil følges opp. Strandplanloven, som trådte i kraft i 1965, la ned forbud mot vesentlig endring av eksisterende bebyggelse i 100-metersbeltet. Vesentlighetskriteriet er ikke presisert nærmere utover at slike vurderinger må gjøres konkret for hvert enkelt tilfelle.
- Kommunen vil begrense utredningen av mottatte tips om ulovligheter eldre enn 1980 (som ikke omfattes av strategibasert ulovlighetsoppfølging) til det som er nødvendig for å ivareta forvaltningslovens krav.
- Kommunen vil ikke utrede lovligheten av tiltak som kan tidfestes tidligere enn 2015 uoppfordret. Unntak gjelder likevel for alvorlige og åpenbart ulovlige tiltak.

Ulovlighetsoppfølging utenfor kystsonen

Siden 2011 har kommunen også hatt en stilling for ulovlighetsoppfølging utenfor kystsonen, med et særlig fokus på ulovlig etablerte boenheter. På grunn av bekymringsmeldinger om lukkede miljøer / radikaliserings og brudd på koronaforskriften, har det siden 2020 også vært økt fokus på aktivitet i ikke-godkjente forsamlingslokaler. Parallelt med dette har tverrfaglig samarbeid med blant annet Arbeidstilsynet og brannvesenet avdekket ulovlig bruk av næringslokaler. Noen av disse kan utgjøre en fare for liv og helse, men også skape farlige situasjoner og oppleves svært sjenerende for omgivelsene (trafikkavvikling, parkering, støy, lukt). Arbeidet med både ulovlige boenheter og forsamlingslokaler er fortsatt fokusområder i ulovlighetsoppfølgingen.



Foretakstilsyn

Foretakstilsyn er avgrenset til konkrete byggetiltak, både omsøkte og ikke-omsøkte tiltak. Det kan føres tilsyn med alle deler av byggesaken, når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Det er ikke noe krav om at det må foreligge mistanke om ulovlige forhold eller andre grunner for å kunne føre tilsyn.

Tilsyn er en undersøkelse som skal trekke konklusjoner på grunnlag av fakta, og tilsynet må derfor etterstrebe å få frem all relevant fakta i saken og velge riktig fremgangsmåte for å konkludere riktig. Konklusjonen av tilsynet skal alltid fremgå i en tilsynsrapport. En tilsynsrapport er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages.

Sarpsborg kommunes tilsyn gjennomføres enten som et dokumenttilsyn, som et stedlig tilsyn eller som en kombinasjon av disse to tilsynsformene. I tillegg gjennomføres samtaler/møter ved behov. Tilsynsvirksomheten har fokus på å være synlig med både varslede og uvarslede stedlige tilsyn.

De fleste tilsyn føres som stikkprøver, hvor både tiltak og foretak velges ut tilfeldig. Noen tilsyn blir imidlertid opprettet som følge av feil/mangler i byggesøknaden, eller på grunn av tips vedrørende mulige ulovlige forhold, feil og mangler. Det er også aktuelt å føre nye tilsyn med foretak hvor det tidligere har blitt avdekket feil/mangler, og særlig i tilfeller hvor det er gitt advarsel eller ansvarsrett har blitt fratatt. Alle tilsyn er begrenset i omfang, og omfatter ikke en fullstendig gjennomgang av at alle relevante krav i tilknytning til et tiltak er ivaretatt.

Organisering og ressurser

Kommunen står fritt til å velge hvordan tilsyn og ulovlighetsarbeidet skal organiseres og utføres, og hva som skal prioriteres. Sarpsborg kommune har jobbet målrettet og systematisk med tilsyn og ulovlighetsoppfølging i flere år, og i kommunens budsjett for 2022 ble det vedtatt å styrke kommunens tilsyns- og ulovlighetsarbeid. Som følge av dette ble Team byggesak omorganisert til to team fra og med mai 2022, til henholdsvis *Team byggesak* og *Team tilsyn og ulovlighetsoppfølging*. Begge disse teamene inngår i *Virksomhet byggesak, tilsyn, landbruk og kart*.

I 2023 har *Team tilsyn og ulovlighetsoppfølging* 5,5 årsverk:

- teamleder (1 årsverk), som også saksbehandler og deltar på befaringer og byggeplasstilsyn ved behov/kapasitet
- en saksbehandler (jurist – 1 årsverk), som jobber med ulovligheter utenfor kystsonen, primært ulovlige boenheter
- en saksbehandler (jordskifte kandidat – 1 årsverk), som jobber med ulovligheter i kystsonen
- to saksbehandlere (fagskoleingeniører – 2 årsverk), som jobber med foretakstilsyn
- en merkantil stilling (0,5 årsverk), som bl.a. jobber med fakturering og undersøkelser knyttet til ulovlighetsoppfølgingen
- i tillegg jobber en saksbehandler (jurist) som er organisert i virksomheten med spesielle eller sektorovergrepene saker ved behov og kapasitet

Kompetanse

Det er viktig med riktig kompetanse i tilsyns- og ulovlighetsarbeidet. Det er sentralt at teamet til sammen har god juridisk og byggteknisk kompetanse, i tillegg til byggesakskompetanse. Behovet for kompetanse vil variere avhengig av art, omfang og kompleksitet av et tilsyn eller



en ulovlighet. Det er derfor viktig at medarbeiderne på teamet holder seg oppdatert på ev. endringer i regelverket, og knytter til seg personer med nødvendig kompetanse (internt i kommunen eller eksternt) ved behov. For å heve vår kompetanse vil vi prioritere et økt samarbeid med andre kommuner og aktører som gjennomfører tilsyn.

Samarbeid med andre

Team tilsyn og ulovlighetsoppfølging og Team byggesak har en felles interesse av at regelverket etterlevs. Det er vesentlig at teamene har et godt samarbeid for å oppnå en felles forståelse av regelverk og planer. For at tilsyn og ulovlighetsoppfølgingen skal gi best mulig effekt er teamet avhengig av tips om foretak og tiltak hvor det mistenkes brudd på bestemmelser. Team byggesak vurderer gjennom byggesaksbehandlingen om det er behov for tilsyn.

I de senere årene har teamet samarbeidet tettere med andre team og virksomheter i kommunen, bl.a. innenfor fagområder som forurensning, brannsikkerhet, overvann og geomatikk.

Sarpsborg kommune deltar, sammen med 5 andre kommuner i området, i nettverksgruppen *NKF Byggesak Ytre Østfold*. Denne gruppen samles vanligvis 2 ganger i året, hvor ulike ulike tema knyttet til plan- og bygningsloven står på agendaen. Dette er en fin arena for å styrke kompetanse og dele erfaringer. I tillegg har teamet et samarbeid med Fredrikstad kommune, hvor medarbeiderne for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i begge kommunen møtes 3-4 ganger i året. Saksbehandler for ulovligheter i kystsonen deltar i *Kystsonenettverk for Oslofjorden*, som har som formål å ivareta friluftsliv og bedre allmennhetens tilgang til strandsonen langs Oslofjorden. Det vil også kunne bli aktuelt å utvide samarbeidet med andre relevante aktører.

Målsetting og prioriteringer

Hovedformålet med tilsyn- og ulovlighetsarbeidet er å bidra til bedre kvalitet i tiltak, samt til styrking av etterlevelse av regelverket.

Plan- og bygningsloven overlater i stor grad ansvaret for ivaretagelse av relevante krav knyttet til byggetiltak til tiltakshaver og andre ansvarlige aktører i byggesaken. Byggesaksbehandlingen er dermed basert på tillit til aktørene. Saksbehandlingen skal legge til grunn innkomne opplysninger i saken, kontrollere at saken er tilstrekkelig opplyst, samt påse at alle ansvarsområder er belagt med ansvarsretter. Kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging er nødvendig for å kunne avdekke og følge opp feil og ulovligheter i byggetiltakene.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging, slik loven legger opp til, vil kunne være opplærende for både byggenæringen og innbyggerne. Kommunen ønsker, gjennom tilsyns- og ulovlighetsarbeidet, å bidra til bedre kvalitet på byggesøknader, byggetiltak og generelt en bedre forståelse av regelverket. Et fungerende system for tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil også etter hvert virke holdningsskapende, og motvirke oppfatninger om at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse» i byggesaker.

Team tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal gjennom sitt daglige virke, være synlig i kommunen – både for næringslivet, byggebransjen og innbyggerne. Teamet skal ha fokus på å nå både de kvalitative og kvantitative målene som er satt.



Kvalitative mål

De kvalitative målene for teamets arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging er generelle mål som ikke kan tallfestes, og er som følger:

- bidra til at tiltak ikke medfører fare for liv og helse, eller skade på miljø
- bidra til å sikre allmennhetens muligheter for ferdsel og friluftsliv i de mest attraktive områdene langs sjøen
- bidra til færre byggefeil og bedre kvalitet i bygg
- være synlige gjennom befaringer og byggeplasstilsyn
- ha god dialog med ansvarlige foretak og publikum
- få bedre kvalitet på byggesøknader

Kvantitative mål for 2023

De kvantitative målene for teamets arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging er i seg selv ikke egnet for å måle effekten eller omfanget av innsatsen i arbeidet, men de gir en indikasjon på omfanget. Når man ser på antall avsluttede saker over en lengre periode vil tallene gi en indikasjon på utviklingen.

Mål for foretakstilsynet:

- avslutte 20 stedlige tilsyn (både varslet og uvarslet)
- avslutte 25 dokumenttilsyn

Mål for ulovlighetsoppfølgingen i kystsonen:

- avslutte 20 ulovlighetssaker

Mål for ulovlighetsoppfølgingen utenfor kystsonen:

- avslutte 80 ulovlighetssaker

Prioriteringer for 2023

Gjennom arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal følgende prioriteres i 2023:

- å avverge akutt fare for liv og helse
- å stanse / følge opp / bringe til opphør ulovligheter i kystsonen
- å stanse / følge opp / bringe til opphør ulovligheter som kan få samfunnsmessig betydning
- å følge opp tiltak under oppføring gjennom varslede og uvarslede byggeplasstilsyn
- å påse at det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer
- å påse at etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlig

De to siste kulepunktene over er pålagte prioriterte tilsynsområder i 2022 og 2023, jf. byggesaksforskriften § 15-3. Etter utløpet av denne 2-årsperioden skal kommunen rapportere til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) om gjennomførte tilsyn innenfor de prioriterte tilsynsområdene. Når det gjelder tilsyn og ulovlighetsoppfølging med boenheter i eksisterende bygg, skal kommunen ha særskilt fokus på boenheter i Østre bydel, jf. kommunens område-satsing i Østre bydel.



Gjennomføring for måloppnåelse

Siste del av 2022 ble brukt til å oppdatere og lage nye rutiner til bruk i arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Dette arbeidet vil fortsette også i 2023. Alle rutinene lagres i kommunenes kvalitetssikringssystem *Netpower Kvalitet*, og bidrar til kvalitetssikring og mest mulig forutsigbarhet og likebehandling i arbeidet. Rutinene forenkler opplæringen av nyansatte, og gjør for øvrig at man lettere kan utføre andre arbeidsoppgaver ved behov.

For å oppnå målene som er satt, er det viktig å være synlig – både gjennom byggeplasstilsyn og nødvendige befaringer i forbindelse med ulovlighetsoppfølgingen. Byggeplasstilsyn og befaringer skal brukes aktivt for å bli kjent med de ulike aktørene i bransjen, og for å opprette et godt samarbeid. På denne måten kan kommunen utveksle erfaringer og diskutere ulike problemstillinger med de ansvarlige foretakene. Denne kommunikasjonen er også med på å danne grunnlaget for å vurdere eventuelle nye tilsyn med foretakene. Kommunen ønsker å gjennomføre årlige bransjemøter – det neste planlegges høsten 2023. Slike møter skal benyttes til informasjon om regelverket, kommunens tilsynsarbeid og generelt skape en arena for dialog.

Finansiering

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging finansieres gjennom en andel av det generelle saksbehandlingsgebyret for byggesaker. Dette utgjør om lag 25 % av gebyrgrunnlaget, jf. gebyrregulativ for Sarpsborg kommune vedtatt 15.12.2022, punkt A.6. Inntekter fra tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer tilfaller kommunen, og kan omdirigeres til tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Virkemidler

Dersom tilsyn eller ulovlighetsoppfølging avdekker forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl., finnes en rekke virkemidler for å få foretak, tiltakshavere og eiere til å rette seg etter bestemmelsene. I tillegg til disse virkemidlene er det viktig med god dialog og veiledning.

Pålegg om retting, opphør av bruk og stans av arbeider

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl., kan det gis pålegg om retting/tilbakeføring av ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid. Pålegg rettes mot den som er ansvarlig for forholdet/arbeidet.

Pålegg skal i de fleste tilfeller forhåndsvarsles, og den ansvarlige skal gis en frist på minimum tre uker til å uttale seg. Imidlertid kan, dersom det er nødvendig, pålegg om stans av arbeid eller opphør av bruk gis med øyeblikkelig virkning, uten at det er krav om forhåndsvarsling. Forhåndsvarsel unnlates først og fremst dersom det er umiddelbar fare for helse, miljø eller sikkerhet.



Tvangsmulkt

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl., kan det fastsettes tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Når det ulovlige forhold er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, som plan- og bygningsmyndighetene kan ilegges ansvarlige for brudd på plan- og bygningslovgivningen. Overtredelsesgebyr ilegges den som er ansvarlig for en overtredelse. Dette er den som har påtatt seg en forpliktelse for tiltaket eller har utført en oppgave. Før overtredelsesgebyr vedtas, skal den ansvarlige varsles særskilt, og gis en frist på minimum tre uker til å uttale seg. Ileggelse av overtredelsesgebyr er nærmere regulert i byggesaksforskriften kapittel 16.

Forelegg

For å sikre oppfyllelsen av pålegg kan det også gis forelegg. Et forelegg retter seg mot en eventuell fremtidig situasjon, en eventuell fristoversittelse, og kan avverges ved å oppfylle pålegget innen fristen. For at et forelegg skal kunne utferdiges, må det være truffet vedtak om pålegg om retting etter pbl. § 32-3, og fristen for oppfyllelse av rettingspålegget må være oversittet.

Pålegg om uavhengig kontroll

Kommunen kan, etter en konkret vurdering av et tiltak, stille krav om uavhengig kontroll av enkelte funksjoner/ansvarsområder. Byggesaksbehandling, tilsyn og/eller ulovlighetsoppfølging kan avdekke feil, mangler og/eller utfordrende forhold som gjør det nødvendig med kontroll for å sikre kvalitet i tiltaket.

Fratakelse av ansvarsrett

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser gitt i eller medhold av plan- og bygningsloven, skal kommunen fatte vedtak om å frata foretak ansvarsretten. Byggesaksforskriften § 6-9 angir hvilke overtredelser som kvalifiserer for fratakelse av ansvarsrett. Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan kommunen likevel unnlate å frata foretaket ansvarsretten. Foretak som har fått fratatt ansvarsretten i et tiltak, kan først erklære ny ansvarsrett i tiltaket når det er dokumentert overfor kommunen at det er rettet opp i forholdet som var grunnlaget for fratakelsen.



Advarsel

Advarsel er den mildeste form for reaksjon mot regelbrudd. Gjennom en advarsel gir kommunen uttrykk for at det er avdekket avvik i forhold til gjeldende regelverk. Advarsel kan bare gis ved mindre alvorlige overtredelser, dvs. avvik som ikke har hatt skadelige eller uheldige konsekvenser for tiltaket. Bortsett fra kravet om mindre alvorlighetsgrad, står kommunen fritt til å vurdere hvilke situasjoner som er egnet for denne type reaksjon. Gjentatte advarsler vil kunne gi grunnlag for fratakelse av hhv. ansvarsrett og sentral godkjenning.

Rapportering og evaluering

Ved alle tilsyn skal det utarbeides en tilsynsrapport. Dersom det gjennomføres mindre og enkle tilsyn, kan det skrives en fellesrapport for disse. I saker der tilsynet avdekker forhold som kan ha betydning for et foretaks sentrale godkjenning, sendes kopi av tilsynsrapporten til den sentrale godkjenningsmyndigheten (DiBK). Det samme gjelder dersom det gis advarsel eller ansvarsrett fratras. Ved utløpet av 2023 skal kommunen sende en oversikt med vurdering av de tidsavgrensede kravene om tilsyn til DiBK, jf. byggesaksforskriften § 15-3. Resultatene fra arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging presenteres for *Utvalg for plansaker* en gang per år.

Status og utfordringer i 2023

Kommunen mottar jevnlig tips og henvendelser om mulige ulovligheter og feil/mangler ved tiltak. Det kan være brev, e-poster eller andre (anonyme) henvendelser. I tillegg oppdager kommunen selv mulige ulovligheter og feil/mangler gjennom tilsyns- og ulovlighetsarbeidet. På kommunens hjemmeside kan publikum også selv registrere tips om mulig ulovlige tiltak.

Alle tips om mulige ulovligheter journalføres, og det sendes ut et standardbrev som opplyser eier/tiltakshaver om det registrerte forholdet, og gir eier/tiltakshaver mulighet for å uttale seg og eventuelt søke om å få tiltaket ettergodkjent. Ved tips om mulige feil/mangler knyttet til en byggesak, vurderes det om tipset skal følges opp med tilsyn, eller avsluttes uten ytterligere oppfølging. Kommunen prioriterer i hovedsak å følge opp med tilsyn i byggesaker hvor det ikke er gitt ferdigattest. Ved klare mistanker om alvorlige feil/mangler ved et tiltak innenfor de prioriterte tilsynsområdene, kan kommunen likevel vurdere å følge opp med tilsyn selv om det er gitt ferdigattest.

I forbindelse med innføringen av nytt saksbehandlingssystem i 2023, vil teamet se på muligheter for å omstrukturere håndteringen av tips om mulige ulovligheter og feil/mangler ved tiltak. Teamet ønsker å redusere det store antallet restanser i ulovlighetssaker, og spesielt gjelder dette ulovlighetsoppfølging utenfor kystsonen. Ved innføring av nytt saksbehandlingssystem skal ulovlighetssaker som ikke er til behandling, plasseres i en midlertidig «pool», i påvente av ledig kapasitet hos saksbehandlerne. Sakene følges deretter opp i henhold til prioriterte tema i strategien for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Bruk av en slik pool vil kunne bidra til at ressursene knyttet til ulovlighetsoppfølging brukes så hensiktsmessig og effektivt som mulig. For øvrig vil nytt saksbehandlingssystem bidra til en enklere håndtering av tips om mulige feil/mangler knyttet til pågående byggesaker. Nytt saksbehandlingssystem har dessuten funksjoner for å håndtere tips, slik at man i stor grad



unngår bruk av egne lister i Excel, Teams og OneNote, som benyttes i dag.

Teamet har et stort tilfang av nye saker om mulig ulovlige tiltak. Ulovligheter foreldes ikke, og enkelte tips og funn under ulovlighetsoppfølgingen, særlig i kystsonen, omfatter udokumenterte bygg og konstruksjoner, som har vært stående i lang tid. Mange av disse tiltakene er det vanskelig å utrede, enten fordi opplysningene om oppføringstidspunktet er uklart, eller fordi det juridiske grunnlaget for en eventuell videre oppfølging er usikker. Tiltakene er ofte i en juridisk gråsoner, noe som innebærer at kommunen bærer en betydelig risiko for feil under oppfølgingen. I tillegg vil oppfølgingen medføre en redusert rettsikkerhet og forutsigbarhet for den som eventuelt vil være ansvarlig for å rydde opp. Resultatet blir som regel at kostnadene ved å følge opp disse tiltakene er høye, mens nytten av å følge de opp er lave.

Kommunen er forpliktet til å forfølge kjente ulovligheter uavhengig av oppførings-/etableringstidspunktet, men er ikke forpliktet til å bruke betydelige ressurser på å avdekke om tiltaket faktisk er ulovlig. Team tilsyn og ulovlighetsoppfølging ønsker å avgrense den utredende delen av oppgavene mest mulig, og vil i 2023 se på muligheten for å i større grad avslutte saker som omfatter ulovligheter av mindre betydning. Ved vurderingen av om en ulovlighet er av «mindre betydning», vil sentrale momenter være ulovlighetens art og omfang, og forholdets betydning for de interesser som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta.

Teamet har samlet sett hatt store utfordringer, og disse utfordringene vil også prege 2023. Av flere årsaker har tiden etter omorganiseringen vært krevende for det nye teamet: Deler av det ene årsverket på teamet har gått med til arbeid knyttet til innføring av nytt saksbehandlingssystem, noe som også vil fortsette gjennom hele 2023. I tillegg har fravær, oppsigelse og opplæring av nyansatte preget tiden etter omorganiseringen. De siste månedene av 2022 ble brukt til å bygge god teamkultur, samt til å utarbeide rutiner og maler til bruk i saksbehandlingen. Rutinearbeidet videreføres kontinuerlig, og for å nå målet om reduksjon av antall restanser, er det spesielt viktig med tydeligere rutiner for hvilke saker som skal prioriteres, og å finne en arbeidsform som i størst mulig grad skjermer teamet fra gjentatte henvendelser om å prioritere konkrete saker.

2023 vil preges av at det avsettes tid til opplæring – både med tanke på innføring av nytt saksbehandlingssystem, og til generell kompetanseheving på teamet. Teamet vil ha økt fokus på kompetanseoverføring internt mellom medarbeiderne som jobber med henholdsvis ulovlighetsoppfølging og foretakstilsyn. Slik vil medarbeiderne kunne samarbeide og bistå hverandre ved behov. Dette vil kunne bidra til at den samlede kapasiteten utnyttes bedre, og tilsyn- og ulovlighetsarbeidet gjøres mindre sårbart ved fravær.

Målsettingen for antall avsluttede saker i 2023 er relativ ambisiøs, sett i forhold til forventede utfordringer. Teamets erfaring er at sakene stadig blir mer komplekse og ressurskrevende. Dette gjør at målet om antall avsluttede saker gir et unyansert bilde av omfanget av det arbeidet som utføres på teamet.

Sarpsborg kommune har fokus på å vurdere å ilagge overtredelsesgebyr dersom det avdekkes brudd på plan- og bygningslovgivningen – uavhengig av hvordan disse avdekkes; gjennom byggesaksbehandling, tilsyn eller ulovlighetsoppfølging. Dette bidrar til en likebehandling og vil kunne virke preventivt og bidra til at brudd ikke gjentar seg.



Statistikk

Oversikt over avsluttede saker, pålegg, advarsler og ansvarsretter

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nye ulovlighetssaker	173	177	171	227	161	135	129
Derav avsluttede saker	18	21	17	19	11	59	18
Totalt avsluttede ulovlighetssaker (hvorav i kystsonen)	61	62	60	108 (29)	66 (14)	62 (3)	60 (14)
Varsel om pålegg	49	67	34	54	43	36	34
Vedtatte pålegg med tvangsmulkt	12	3	20	19	8	4	11
Vedtatte stoppordrer	9	5	4	4	4	3	14
Nye tilsyn (hvorav byggeplasstilsyn) *	27	52	61 (24)	38 (24)	24 (10)	12 (1)	21 (4)
Avsluttede tilsyn (hvorav byggeplasstilsyn) *	22	47	61 (24)	41 (24)	22 (10)	29 (11)	11 (2)
Advarsler gitt	1	16	12	10	7	5	2
Ansvarsretter fratatt	1	2	6	4	3	0	1
Ansvarsretter trukket som følge av tilsyn	3	3	2	3	3	3	2

* Registrering av antall byggeplasstilsyn startet i 2018

Oversikt over overtredelsesgebyr

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saker som ble avsluttet med gebyr som følge av tilsyn	2	12	3	0	0	4
Saker som ble avsluttet med gebyr som følge av ulovlighetsoppfølging	-	1	1	1	2	2
Saker som ble avsluttet med gebyr utenom tilsyn og ulovlighetsoppfølging *	-	-	2	0	0	1
Saker som ble avsluttet med gebyr totalt	2	13	6	1	2	5

* Overtredelser som oppdages i byggesaksbehandlingen og som samtidig blir ettergodkjent.

