

Arkivsak-dok. 26/00896-5
Saksbehandler Inger Elin Aftret

Saksgang
Hovedutvalg for plan, miljø og teknikk 2023 -
2027

Møtedato
27.05.2026

Sak nr.
25/26

Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i 2026

Innstillingssak.

Kommunedirektørens innstilling:

- 1) Arbeidet med ulovlighetsoppfølging skal prioriteres etter følgende kriterier:
 1. å avverge akutt fare for liv og helse
 2. å stanse / følge opp / bringe til opphør ulovligheter som kan få samfunnsmessig betydning
 3. å påse at etablering av boenheter og utleiedeler til boligformål i eksisterende bygg, samt tiltak i kystsonen, er lovlige
 4. andre ulovligheter
- 2) Arbeidet med foretakstilsyn skal prioriteres etter følgende kriterier:
 1. saker som bidrar til bedre sikkerhet og kvalitet i tiltak, fortrinnsvis gjennom tilsyn i tidlig fase
 2. at krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltak
 3. tilsyn i forbindelse med midlertidig brukstillatelse / ferdigattest
- 3) Behov for økte ressurser til styrking av arbeidet med ulovlighetsoppfølging vurderes i forbindelse med budsjett og handlingsplan (HP) i 2027-2030.

Vedlegg:

Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i 2026

Sammendrag:

Sarpsborg kommunes strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging revideres årlig. Kommunedirektøren foreslår en strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging som i hovedsak er som tidligere.

I forbindelse med årets revidering av strategien, ble kommunedirektøren bedt om å vurdere mulig endring av to skjæringstidspunkter for prioritering av oppfølging av eldre ulovligheter i kystsonen – henholdsvis fra 1980 til 1992 og fra 2015 til 2020. Kommunedirektøren ble også bedt om å vurdere mulighetene for, og konsekvensene av, å omprioritere ressurser fra kystsonen til prioriterte områder med levekårsutfordringer. I tillegg skulle det vurderes om en

eventuell styrking av arbeidet med ulovlighetsoppfølging i disse områdene kan finansieres gjennom statlige områdesatsingsmidler eller annen ekstern finansiering.

Kommunedirektøren vurderer at styrking av ulovlighetsoppfølging kan bidra til bedre levekår, særlig gjennom tiltak mot dårlige boforhold, men at virkemidlene er begrenset og ikke alene kan løse utfordringene. Erfaringer fra prosjektet *Bo bedre* viser at tverrfaglig tilsyn avdekker ulovlige og uegnede boforhold, men også at oppfølgingen er ressurskrevende og at det er behov for økte ressurser.

Kommunedirektøren vil derfor vurdere om kapasiteten kan styrkes for en periode, finansiert gjennom økte kommunale rammer, da statlige midler ikke kan benyttes til ordinære driftsoppgaver. Samtidig anbefales det å ikke omprioritere ressurser fra kystsonen, da dette arbeidet er lovpålagt, komplekst og viktig for natur, allmennhet og rettssikkerhet. Eventuelle midler til dette vil bli vurdert i arbeidet med handlingsplan 2027-2030.

Bakgrunn:

Sarpsborg kommune reviderer tilsynsstrategien årlig. Kriteriene for hvilke saker som skal prioriteres vedtas politisk. Resultater fra foregående år legges også frem til orientering.

Kommunedirektøren foreslår en strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging som i hovedsak er som tidligere.

Bystyret vedtok 11.12.2025 blant annet:

«Sak om Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging for 2026 skal også omfatte en beskrivelse av status på tilsyn. Samtidig skal det redegjøres for mulighetene for, og konsekvensene av, å omprioritere ressurser fra kystsonen til prioriterte områder med levekårsutfordringer. Det skal også vurderes å styrke ressursene for å spisse og intensivere satsningen i disse områdene. Videre bør det vurderes om en eventuell styrking kan finansieres med statlige områdesatsingsmidler, eller om det kan være mulighet for annen ekstern finansiering.»

Kommunedirektøren vurderte bystyrevedtaket, og la frem en utredning og en innstilling, sammen med forslag til ny strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i møte for Hovedutvalg for plan, miljø og teknikk 04.02.2026.

Hovedutvalg for plan, miljø og teknikk vedtok følgende i møtet 04.02.2026:

«Saken realitetsbehandles ikke.

Kommunedirektøren bes komme tilbake med ny sak etter at tilsynet via pilot/prosjektet «Bo bedre» er gjennomført.

Kommunedirektøren bes samtidig vurdere om det foreligger vesentlige juridiske, praktiske samt negative og/eller positive konsekvenser ved å justere den foreslåtte grensen fra 1980 til 1992.

Kommunedirektøren vurderer om grensen for oppfølging av eldre ulovligheter i kystsonen som i 2020 ble satt til før 2015. For eksempel om dette nå kan settes til før 2020.»

Formannskapet vedtok tilsvarende som Hovedutvalg for plan, miljø og teknikk i sitt møte 11.02.2026.

Vurdering:

Kommunedirektøren har vurdert vedtakene i henholdsvis Bystyret, Hovedutvalg for plan, miljø og teknikk og Formannskapet. Tilsynsstrategien for 2026 følger vedlagt.

Styrking av ressurser for å intensivere satsningen i områder med levekårsutfordringer:

Kommunens mulighet til å benytte ulovlighetsoppfølging som et virkemiddel for å bedre levekårsutfordringer er i dag noe begrenset, men på enkelte områder kan det være et effektivt tiltak. Dårlige boforhold er en faktor som påvirker levekår negativt, og tiltak som bidrar til å bedre den fysiske boligkvaliteten vil dermed kunne ha en positiv effekt for utsatte grupper.

Det finnes en rekke bygningsmessige forhold som kan føre til usunne eller uegnede boliger, som for eksempel mugg og råte, utilstrekkelig dagslys, dårlig ventilasjon, manglende isolasjon mot støy og kulde, eller manglende brannsikkerhet. I mange slike tilfeller kan kommunen bruke ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven for å bedre forholdene. Kommunen kan blant annet:

- pålegge opphør av ulovlig bruk av boenheter og utleiedeler
- pålegge tiltak som avverger fare for liv og helse
- pålegge retting av ulovlige forhold dersom bygg er oppført, endret eller tatt i bruk uten nødvendig tillatelse

Tilsynsmyndighetens handlingsrom er begrenset til forhold som er regulert av plan- og bygningslovgivningen. Mange forhold som gir dårlige eller helseskadelige boforhold kan skyldes manglende vedlikehold, feil bruk av bygninger eller forhold som ikke er regulert av plan- og bygningsloven og hvor kommunen derfor ikke kan gi pålegg om utbedringer. Det finnes også en rekke eksempler på boliger som formelt oppfyller kravene i regelverket, men som likevel har lav bokvalitet.

Kommunens virkemidler kan derfor gi bedring i mange konkrete tilfeller, men ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven alene kan ikke løse utfordringer med bokvalitet.

Det foreligger også usikkerhet ved både omfanget og hvor stor andel av de usunne eller uegnede boligene i kommunen som kan bringes i forsvarlig stand, enten fullt ut eller med betydelig forbedret bokvalitet, gjennom oppfølging i medhold av plan- og bygningsloven.

Erfaring fra Bo bedre-prosjektet og veien videre

I uke 10 og 11 i 2026 ble det gjennomført tverrfaglig tematilsyn i Østre bydel, som del av Områdesatsing Østre bydel og prosjektet *Bo bedre*. Hensikten med prosjektet er å bidra til trygge, helsefremmende og brannsikre boforhold for beboerne i Østre bydel. Tilsynet ble gjennomført av Team feiing, Team brannforebyggende, Område legevakt og legetjenester og Team byggesak og tilsyn. En utvalgt kvadrant i den nordøstre delen av Østre bydel ble definert som innsatsområde for tilsynsaktiviteten. Team byggesak og tilsyn kartla omfanget av eksisterende tilsynssaker for utvalgt kvadrant, og gjennomførte tilsyn (befaring) og videre oppfølging knyttet til de 3 eksisterende tilsynssakene som ble funnet innenfor kvadranten, og som gjaldt mistanke om ulovlig bruksendring og/eller oppdeling. I tillegg, og som følge av brannvesenets observasjoner under sine tilsyn, ble det generert 5 nye tilsynssaker av samme karakter. Foreløpig status er at 4 av de 8 tilsynssakene nå er avsluttet; 3 saker som følge av at det ikke ble avdekket noe ulovlig og 1 sak som følge av at det ulovlige forholdet ble rettet.

I etterkant av det fysiske tilsynet, har kommunen kartlagt øvrige eiendommer i Østre bydel, for å få avklart omfanget av (mulig) ulovlige tiltak i bydelen. Av 609 eiendommer som er kartlagt, er det 69 eiendommer (11,3 %) som er registrert med en tilsynssak, hvor det

foreligger mistanke om ett eller flere ulovlige forhold. Flesteparten av disse sakene, anslagsvis ca. 90 %, gjelder ulovlig bruksendring og/eller oppdeling.

Tverretatlige og tverrfaglige tematisyn bidrar til økt fokus på lovligheten av tiltak og gir et helhetlig bilde av både risiko og konsekvenser. Gjennom brannvesenets observasjoner i sine tilsyn, får man avdekket ulovlige og potensielt farlige boforhold, uten at Team byggesak og tilsyn selv må avsette ressurser til å gjennomføre det innledende tilsynet. Brannvesenet melder mistenkelige forhold til Team byggesak og tilsyn, som må følge opp saken gjennom ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven. Slike saker er ofte krevende å følge opp; det må gjennomføres undersøkelser, befaringer, vurderinger og møter, og pålegg må varsles, vedtas og følges opp. I etterkant av ulovlighetsoppfølgingen vil det, dersom ulovlig forhold ble avdekket, også være aktuelt å følge opp med å ilegge et overtredelsesgebyr.

Uavhengig av om det blir besluttet å gjennomføre flere tverretatlige tilsyn, er Team byggesak og tilsyn avhengig av å få flere ressurser tilknyttet ulovlighetsoppfølging, for å kunne følge opp ulovlighetene både i og utenfor Østre bydel innen rimelig tid. Mange tilsynssaker har allerede ligget ubehandlet i flere år, av ressurs- og prioriteringshensyn. Eventuelle flere tverrfaglige tematisyn vil sannsynligvis generere flere tilsynssaker og betinger at det avsettes ressurser til dette arbeidet.

I handlingsprogrammet for områdesatsingen i Østre bydel er det prioritert ytterligere midler til prosjektet Bo bedre i 2026. Kommunedirektøren vurderer at det ikke vil være mulig å benytte disse midlene med flere ressurser tilknyttet ulovlighetsoppfølging. Dette fordi å ta ned restansen på tilsynssaker er å regne som en kommunal driftsoppgave. I henhold til avtale om statlig samarbeid om områdesatsing inngått 5. september 2023, skal ikke områdesatsingsmidlene benyttes til å dekke inn kommunens driftsoppgaver. Som følge av dette, og fordi kommunedirektøren ikke har funnet andre finansieringsmuligheter, vil kommunedirektøren vurdere om kapasiteten tilknyttet ulovlighetsoppfølging i områder med levekårsutfordringer kan styrkes for en periode. En slik styrking kan imidlertid ikke dekkes innenfor gjeldende økonomisk ramme for virksomheten. Kommunedirektøren vil vurdere en økning av rammen i handlingsplan 2027-2030.

Vurdering av omdisponering av ressurs avsatt til ulovlighetsoppfølging i kystsonen

I 2007 opprettet Bystyret i Sarpsborg en stilling øremerket ulovlighetsoppfølging i kystsonen. I 2011 ble dette fulgt opp med ytterligere en stilling for tiltak også utenfor kystsonen. I de siste årene frem til 01.01.2026 har også to andre ansatte bidratt delvis i dette arbeidet, men disse får nå andre roller som følge av omorganisering. I forbindelse med omorganiseringen er det f.o.m. 04.01.2026 ansatt en ny saksbehandler som skal jobbe utelukkende med ulovlighetsoppfølging utenfor kystsonen. Det betyr at det totalt blir to stillinger som arbeider innenfor dette området. Selv om dette samlet sett bare gir en liten økning i antall årsverk som jobber med ulovlighetsoppfølging utenfor kystsonen, forventes det en større effekt av arbeidet. Årsaken er at oppgavene nå blir samlet hos én dedikert fagressurs i stedet for å være fordelt mellom to ansatte, som samtidig har hatt andre roller og arbeidsoppgaver. Ny struktur, med to årsverk avsatt til ulovlighetsoppfølging utenfor kystsonen, forventes å gi bedre kontinuitet, mer forutsigbar oppfølging og mer effekt i saksbehandlingen.

I kystsonen har kommunen om lag 350 saker som enten er til behandling eller står ubehandlet. Arbeidet er lovpålagt og komplekst, ofte konfliktfylt og juridisk krevende. Sakene involverer både friluftsløven og plan- og bygningsloven. Kystsonen er en sårbar naturressurs og et nasjonalt prioritert område med strenge krav til forvaltning, blant annet gjennom regjeringens tiltaksplan for Oslofjorden. Sarpsborg kommune har gjennom arbeidet som startet i 2008 og frem til i dag opparbeidet seg spisskompetanse innenfor fagområdet. Denne kompetansen er verdifull og krevende å erstatte.

For å sikre forsvarlig bemanning innen ulovlighetsoppfølging i kystsonen, vurderer kommunedirektøren at det som et minimum bør være én dedikert stilling med særskilt fagkompetanse på området. En nedprioritering av arbeidet med saker i kystsonen vil kunne svekke både allmennhetens tilgang til strandsonen, naturmangfoldet og den preventive effekten av ulovlighetsoppfølgingen, herunder bruken av overtredelsesgebyr.

Arbeidet i og utenfor kystsonen krever delvis lik juridisk kompetanse, men også ulike faglige kvaliteter. Å blande oppgavene på tvers av fagområder kan gi lavere kontinuitet, effektivitet og økt risiko for kompetansetap. Det vil også ta tid å «omskolere» saksbehandlere som jobber med saker i kystsonen til å jobbe med saker utenfor kystsonen. Rekruttering og oppbygging av nødvendig kompetanse er ressurskrevende, og en omlegging kan svekke fremdrift og kvalitet i saksbehandlingen på begge fagområder.

Oppsummert er kommunedirektørens anbefaling, som følge av ovennevnte utredning, at ressurs knyttet til ulovlighetsoppfølging i kystsonen ikke bør omprioriteres til arbeid knyttet til ulovlighetsoppfølging i områder med levekårsutfordringer.

Vurdering av endring av skjæringstidspunkt for ulovlighetsoppfølging i kystsonen

Det finnes ingen hjemmel i plan- og bygningsloven for å avslutte saker av ressurs- eller prioriteringshensyn. Selv om skjæringstidspunktet endres, vil eldre saker likevel måtte opprettholdes i kommunens saksportefølje. Imidlertid gir plan- og bygningsloven § 32-1 andre ledd kommunen adgang til å la være å følge opp overtredelser som er av «mindre betydning». Dette betinger likevel at det må gjennomføres et minimum av saksbehandling og undersøkelser, for å kunne fastslå om det foreligger en ulovlighet, og om ulovligheten kan anses å være av mindre betydning.

I 2020 vurderte kommunedirektøren om det var formålstjenlig å justere kommunens praksis knyttet til ulovligheter i kystsonen. Kommunedirektøren kom til at ulovlighetsoppfølging er en lovpålagt kommunal oppgave, at det ikke løp noen foreldelsesfrist og at kommunene har snevre adganger til å avslutte saker om ulovligheter uten at de er rettet. Kommunedirektøren pekte på at ressurser som går med til å avdekke ulovligheter, og utredning av tips om ulovligheter, etter omstendighetene kan avgrenses til det som er forvaltningslovens minimumskrav. Utydelige faktiske opplysninger om eldre tiltak, og eldre juridiske regler i kystsonen ble pekt på som ressursdrivere. Dette ledet til følgende omlegging av praksis i 2020:

- 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 vil følges opp.
- Kommunen vil begrense utredningen av mottatte tips om ulovligheter eldre enn 1980 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.

Å flytte grensen fra 1980 til 1992 vurderes som forsvarlig, forutsatt at unntak for alvorlige og allmennhetskritiske forhold opprettholdes.

Tiltak som er utført i perioden 2015-2020 er av relativt ny dato, dokumentasjon om de faktiske og juridiske sidene av tiltakene er lettere tilgjengelig og den som har utført ulovligheten er ofte dagens eier av tiltaket. Det vil kunne gi en uheldig signaleffekt å flytte ressursbruken på å avdekke ulovligheter fra 2015 til 2020, samtidig som ressursbesparelsen er marginal.

I begge ovennevnte tilfeller for endring av skjæringstidspunkt, har kommunedirektøren vurdert om det foreligger vesentlige juridiske og praktiske konsekvenser, samt eventuelle negative eller positive virkninger av endringene.

Å flytte skjæringstidspunktene, fra henholdsvis 1980 til 1992 og fra 2015 til 2020, medfører ikke annet enn at årstallene endres. På grunn av den lovpålagte plikten kommunene har til å forfølge ulovligheter etter plan- og bygningsloven, vil en endring av skjæringstidspunktene for prioritering ikke medføre at kommunen kan avslutte eller avskrive eldre ulovligheter. Ulovligheter fra før skjæringstidspunktet vil fortsatt anses som ulovlige, og en forskyvning av skjæringstidspunktene vil primært påvirke den oppsøkende ulovlighetsoppfølgingen. I praksis betyr dette at kommunen ikke uoppfordret vil utrede lovligheten av tiltak som kan tidfestes tidligere enn skjæringstidspunktene.

Ved en eventuell endring av skjæringstidspunktene, vil kommunen fortsatt være forpliktet til å behandle eksisterende saker (fra før skjæringstidspunktene), nye tips som mottas, tiltak som er alvorlige og åpenbart ulovlige, samt tiltak i områder av særlig betydning for allmennheten. Utover dette er det også viktig at kommunen ikke skaper et inntrykk av at tiltak før skjæringstidspunktene anses som «lovlige» eller «aksepterte».

På bakgrunn av gjennomført utredning, er kommunedirektørens anbefaling at skjæringstidspunktene for prioritering av oppfølging av ulovligheter i kystsonen ikke endres. Etter kommunedirektørens vurdering vil endringer i grensene verken få betydning for nye tips som kommunen mottar, eller gi grunnlag for å avslutte eldre saker som allerede er opprettet.

Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging:

Tilsyn med byggetiltak og oppfølging av ulovligheter er oppgaver som kommunen er pålagt å løse. Dette følger av plan- og bygningsloven §§ 25-1 og 32-1. Kommunen skal ha et system som er egnet til å påse at plan- og bygningsloven følges. Videre skal kommunen organisere ressursene slik at det er mulig å avdekke feil/avvik og følge opp ulovligheter. Arbeidet skal gjennomføres med utgangspunkt i en strategi, der kommunen har tatt stilling til målsettinger og rutiner, organisering, samt utvelgelse og prioriteringer.

De siste to årene har arbeidet med ulovlighetsoppfølging vært prioritert hver for seg for saker henholdsvis i og utenfor kystsonen. Denne delingen er nå fjernet, og alle saker inngår i én samlet prioriteringsliste.

Arbeidet med ulovlighetsoppfølging skal prioriteres etter følgende kriterier:

1. å avverge akutt fare for liv og helse
2. å stanse / følge opp / bringe til opphør ulovligheter som kan få samfunnsmessig betydning
3. å påse at etablering av boenheter og utleiedeler til boligformål i eksisterende bygg, samt tiltak i kystsonen, er lovlige
4. andre ulovligheter

Arbeidet med foretakstilsyn skal prioriteres etter følgende kriterier:

1. saker som bidrar til bedre sikkerhet og kvalitet i tiltak, fortrinnsvis gjennom tilsyn i tidlig fase
2. at krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltak
3. tilsyn i forbindelse med midlertidig brukstillatelse / ferdigattest

Over tid har det bygget seg opp et etterslep av ubehandlede saker om ulovligheter, slik at det per mai 2026 er registrert ca. 1350 åpne saker. Det betyr at kommunen i en lengre periode har måttet opprette flere saker om ulovligheter enn den har klart å avslutte. Trenden snudde i

2022, og i 2025 ble det avsluttet 32 flere saker enn saker som ble opprettet (167 opprettet mot 199 avsluttet).

Tallene viser at kommunen har en større total saksmengde enn det er mulig å avslutte på ett år med dagens ressursituasjon. I tillegg viser tallene at det vil ta tid å bygge ned restanser i ulovlighetssaker til et nivå der kommunen kan behandle sakene fortløpende når de opprettes.

Det jobbes aktivt med å finne effektive arbeidsmetoder som kan bidra til reduksjon av restanser. Blant annet har workshops som er dedikert til å avslutte gamle saker gitt gode resultater. Det er likevel behov for flere tiltak, og kommunen er i dialog med andre kommuner om andre hensiktsmessige arbeidsmetoder. Eksempelvis har Oslo kommune etablert en egen prosjektgruppe som i en tidsbegrenset periode skal avslutte de eldre sakene om ulovligheter. Basert på både Oslo kommunes erfaringer og egne erfaringer med prosjekt Bo bedre, vil kommunen vurdere ytterligere tiltak for oppfølging av ulovlighetssaker. Å opprette et prosjekt for dette arbeidet, utover prosjekt Bo bedre, vurderes som en mulig fremgangsmåte. En økning av innsatsen knyttet til ulovlighetsoppfølging vil imidlertid være avhengig av tilførte midler.

Sarpsborg kommune har fokus på å vurdere og ilegge overtredelsesgebyr dersom det avdekkes forsettlig eller uaktsomme brudd på plan- og bygningslovgivningen. Dette bidrar til en likebehandling og vil kunne virke preventivt og bidra til at brudd ikke gjentar seg. I 2025 ble det gitt bøter på til sammen kr. 575 000 kroner fordelt på 19 saker.

Vedlagt følger Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging for 2026. I dokumentets fire siste sider vises en oversikt over antall tilsyns- og ulovlighetssaker for perioden 2016-2025.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging finansieres med en andel av det generelle saksbehandlingsgebyret. En toårig engasjement medfører at virksomhetens ramme må økes tilsvarende ett årsverk i perioden. Det som er beskrevet i dette saksframlegget har for øvrig ingen vesentlige direkte konsekvenser for kommunens økonomi.

Miljø:

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging bidrar til å forebygge samfunnsfarlige utbygginger, tryggere byggverk, godt bomiljø og bedre tilganger til friluftsområder som skal være tilgjengelig for allmennheten.

Folkehelse:

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging bidrar til å forebygge samfunnsfarlige utbygginger, tryggere byggverk, godt bomiljø og bedre tilganger til friluftsområder som skal være tilgjengelig for allmennheten. En styrking av tilsynsinnsatsen i områder med levekårsutfordringer, kan bidra til bedre bokvalitet.