



Tilsynsstrategi for byggesak og ulovlighetsoppfølging

2026 – 2027

(PBL § 25-1, 32-1 og SAK 10§15-1)

**Vedtatt av Utvalg for plan og bygg den
24.04.26**

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Lovgrunnlag	2
3. Overordnet målsetting.....	3
4. Virkemidler og reaksjoner:	4
5. Tilsyn	5
6. Ulovlighetsoppfølging.....	6
7. Ressurser og organisering.....	8
8. Samarbeid	8
9. Maler og rutiner	8
10. Kompetansebehov	9
11. Finansiering.....	9
12. Rapport og revidering.....	9

1. Innledning

Kommunens plikt til å føre tilsyn i byggesaker følger av plan- og bygningsloven [§ 25-1](#). Det skal bl.a. kontrolleres at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og at ansvarlig foretak er kvalifisert til å gjennomføre byggetiltakene.

Kommunen skal ihht byggesaksforskriften ([SAK 10 §15-1](#)) utarbeide en strategi for tilsynet som skal inneholde målsetninger, organisering og rutiner, og prioritering. Kommunen skal i tillegg utarbeide en årlig rapport om hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Strategien gjelder for 2 år av gangen, og det skal utarbeides en årlig rapport på aktiviteten. Denne strategien erstatter tidligere tilsynsstrategi for perioden 2023 – 2025. Strategien skal vedtas av kommunestyret og legges til grunn for tilsynsarbeidet og ulovlighetsoppfølgingen.

Våren 2025 var det internkontroll av tilsyn og ulovlighetsoppfølgingen i kommunen. Anbefalingene fra revisjonen var bl.a. at tilsynsstrategien i større grad skulle ivareta at det føres tilsyn i tidlig fase og tilsyn med kvalifikasjoner. Kommunestyret tok i sak 124/25 revisjonsrapporten til orientering og ba kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger.

Anbefalingene fra revisjonen og Kommunestyret er tatt hensyn til i den nye strategien.

2. Lovgrunnlag

Det rettslige grunnlaget for kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging følger av plan- og bygningsloven kap. 25 (tilsyn) og kap. 32 (ulovlighetsoppfølging).

Kommunen står fritt til å velge hvordan tilsynsaktiviteten organiseres, hva som er målet for kommunen og fremgangsmåten for tilsyn og ulovlighetsoppfølging

De viktigste henvisningene til lov, forskrift og veileder er listet opp under:

- [Plan- og bygningsloven § 25-1 Tilsynsplikt \(Kap. 25 Tilsyn\)](#)
- [Plan- og bygningsloven § 32-1 Plikt til å forfølge ulovligheter \(Kap. 32\)](#)
- [Byggesaksforskriften \(SAK10\) kapittel 15-1](#) (utarbeide strategi for tilsynet som prioriterer risikoområder
- [Veiledning for kommunalt tilsyn \(Direktoratet for byggkvalitet, DIBK\)](#)

Tilsyn

Tilsyn med tiltaket og de ansvarlige foretakene kan gjennomføres på alle stadier i byggesaken, jf. [pbl. § 25-2](#) andre ledd. Kommunen kan også iverksette tilsyn inntil fem år etter at ferdigattest er gitt. Etter dette tidspunkt kan et eventuelt tilsyn iverksettes etter [pbl. § 25-4](#).

Kommunen er ikke pålagt å ha tilsyn alle byggesaker, men der kommunen allerede har gitt pålegg eller blitt oppmerksom på ulovligheter, som går ut over det rent bagatellmessige, skal kommunen følge opp. Kommunen skal i tillegg prioritere å føre tilsyn med tidsavgrensede krav om tilsyn jfr [byggesaksforskriften \(SAK 10\) §15-3](#) . I perioden 2024 og 2025 var dette naturfarer og hybler/boenheter. For 2026 er det ikke satt tidsavgrenset krav til tilsyn, og med mindre det ikke settes noe krav for 2027 så faller dette vekk.

Kommunens tilsynsplikt omfatter alle typer tiltak etter pbl § [20-1](#):

- Søknadspliktige tiltak med og uten krav om ansvarsrett
- Tiltak unntatt byggesaksbehandling
- Ulovlige igangsatte tiltak

Lov og forskrift stiller ingen krav om hvor omfattende tilsynet skal være, verken i antall tilsyn eller hvor mange prosent av antall byggesaker. Plan- og bygningsloven § [25-1](#) annet ledd tilsier imidlertid at kommunen fører tilsyn " i tilstrekkelig grad til at den kan avdekke regelbrudd". Kommunen kan ikke unnlate å føre tilsyn, blant annet skal kommunen føre tilsyn med at pålegg følges.

Ulovlighet

Av plan- og bygningsloven kap 32 og § 32-1 fremgår at kommunen har plikt til å forfølge overtredelser gitt i medhold av denne lov. 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 skiller seg fra tilsyn ved at man har konstatert (med sikkerhet) at det foreligger et avvik, og da oppstår det en plikt til å følge opp dette jf [pbl § 32-1](#).

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.

3. Overordnet målsetting

Kommunen skal følge opp plan- og bygningslovens formål om å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Plan- og bygningsloven er basert på tillitt til aktørene. Skal plan- og bygningsloven fungere etter intensjonen, må kommunen føre tilsyn med etterlevelse av regelverket slik at byggverket oppnår ønsket kvalitet. Økt tilsyn vil kunne gi høyere kvalitet på det som bygges, likhet for loven og mer seriøsitet i bransjen.

Overordnet målsettingen for tilsyn i Tønsberg Kommune er:

- Sikre at tiltak gjennomføres og er i samsvar med plan- og bygningsloven (pbl.), forskrifter og kommunale vedtak.
- Færre byggefeil og kvalitativt gode byggverk i kommunen
- Forebygge og avdekke ulovlige tiltak gjennom systematisk tilsyn.
- Bidra til trygghet, kvalitet og bærekraft i byggverk og arealbruk.
- Skape forutsigbarhet og tillit til kommunens byggesaksforvaltning
- Trygge bomiljø (samfunnsdelen)
- God dialog med ansvarlig foretak

4. Virkemidler og reaksjoner:

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om hvilke virkemidler og reaksjoner som kan benyttes for å forfølge overtredelser. Virkemidlene og reaksjonene skal bidra til at avviket eller ulovligheten rettes slik at situasjonen blir i tråd med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser. Før virkemidlene eller reaksjonene vedtas, skal den ansvarlige varsles.

Prinsippet om at en reaksjon må stå i rimelig forhold til overtredelsen er nedfelt i pbl. [§ 32-10](#). Det skal tas hensyn til andre sanksjoner som er ilagt.

Nedenfor gis det en kort oversikt over virkemidlene i plan- og bygningslovens [kapitler 23, 31](#) og [32](#), se også DIBK sin veileder pkt 5: Når tilsynet avdekker avvik

- **Advarsel** (plan- og bygningsloven [§ 23-3](#) fjerde ledd) Advarsel om å frata ansvarsrett: ansvarsretten skal fratras ved alvorlige overtredelser, manglende dugelighet, pålitelighet og ved manglende kvalifikasjoner
- **Tilbaketrekking av ansvarsrett** (plan- og bygningsloven [§ 22-4](#)) Frata ansvarsrett: ansvarsretten skal fratras ved alvorlige overtredelser, manglende dugelighet, pålitelighet og ved manglende kvalifikasjoner
- **Krav om uavhengig kontroll** (jf SAK10 [§ 14-3](#)) Uavhengig kontroll bør i utgangspunktet alltid benyttes hvor kommunen har negativ erfaring med ansvarlige foretak. Kommunen kan også kreve uavhengig kontroll innenfor områder hvor det erfaringsmessig avdekkes mange feil eller innenfor fagområder hvor feil medfører store konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet.
- **Pålegg** (plan- og bygningsloven [§ 32-3](#)) Pålegg om retting og stans: kan omfatte retting, opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stans av arbeid
Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning: kan være aktuelt dersom en bygning er tatt i bruk uten nødvendig tillatelse, eller dersom arbeider er igangsatt uten tillatelse
- **Forelegg og tvangsmulkt** (plan- og bygningsloven §§ [32-6](#) og [32-5](#)) Forelegg: manglende etterlevelse av pålegg kan følges opp med forelegg. Den ansvarlige kan bringe forholdet inn for domstolene dersom forelegget ønskes overprøvd
Tvangsmulkt: skal sikre rettidig oppfyllelse av pålegg. Tvangsmulkt ilegges som et

engangsbeløp, en løpende mulkt eller en kombinasjon av engangsbeløp og løpende mulkt

- **Overtredelsesgebyr** (plan- og bygningsloven § 32-8) Overtredelsesgebyr: kan ilegges selv om det er gitt pålegg som er etterkommet. Det må påvises skyld i form av forsett eller uaktsomhet
- **Omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven** (forvaltningsloven § 35) Omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven: kan være aktuelt der vedtak er gitt på uriktig grunnlag
- **Straff** (plan- og bygningsloven § 32-9) Politianmeldelse: melding til påtalemyndighetene ved alvorlige eller gjentatte overtredelser

Kommunens retningslinjer for bruk av overtredelsesgebyr og politianmeldelse:

Saker der overtredelsesgebyr spesielt skal vurderes:

- Alvorlige saker som ikke politianmeldes
- Ulovlig bruk av leiligheter
- Tiltak i LNF områder og strandsonen
- Ikke omsøkte bruksendringer og riving av større tiltak

Saker der politianmeldelse skal vurderes:

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

5. Tilsyn

Målsetting

Kommunens overordnede mål er bl.a. at tilsyn skal sikre at tiltak gjennomføres og er i samsvar med plan- og bygningsloven (pbl.), forskrifter og kommunale vedtak, samt bidra til trygghet, kvalitet og bærekraft i byggverk og arealbruk.

Videre skal tilsyn avdekke om aktørene i byggesaken gjennomfører sine oppgaver i henhold til rolle og erklært ansvarsrett. Tilsyn er en viktig forutsetning for at ansvarsrettssystemet skal virke etter sin hensikt.

Der hvor det avdekkes feil tidlig i byggeprosessen, vil tilsynet kunne være ressursbesparende for prosjektet. Tilsyn i tidlig fase vil kunne forhindre at prosjekteringsfeil får ringvirkninger til andre deler av byggeprosjektet med de økonomiske konsekvenser dette innebærer.

Tønsberg har i sin samfunnsdel foreslått satsningsområder og mål om bl.a. «innen 2037 har vi trygge bomiljø». En av hovedutfordringene i Tønsberg er at det finnes mange tilfeller av loft og kjellere som brukes til bolig uten at det er rømningsveier eller forsvarlig inneløst klima. Boligene er ikke omsøkt og har dårlige boforhold. Vi får mange henvendelser om dette fra NAV, Bymisjonen og brannvesenet. Dette er forhold vi er nødt til å prioritere. Ofte er det de svakeste i samfunnet som havner i disse boligene, deriblant barnefamilier.

Sett i en større sammenheng vil utstrakt tilsynsvirksomhet kunne bidra til å redusere de samfunnsmessige kostnadene som følger av byggfeil.

Regelmessige tilsyn vil også kunne bidra til økt seriøsitet i bransjen og øke tilliten til ansvarsrettssystemet. Det vil også kunne bidra til dialog mellom kommune og foretak.

Målsettingen under innbefatter alle typer tilsyn og regnes etter antall tilsynsrapporter. Videre arbeid med tilsyns- og ulovlighetsoppfølging som allerede er startet opp, kommer i tillegg til dette.

Kommunes mål i perioden:

- 2026: Gjennomføre tilsyn i 1 % av antall behandlede byggesaker årlig, basert på året før.
- 2026: Gjennomføre kontroll av minst 5 % av innkomne meldinger om ulovlighet
- 2027: Gjennomføre tilsyn tilsvarende minst 8 % av antall behandlede byggesaker årlig, basert på året før
- 2027: Gjennomføre kontroll av 10 % av innkomne meldinger om ulovlighet
- Innføre digitale løsninger for å få bedre oversikt over saksprosessen
- Gjennomgå rutiner og maler

Prioriterte saker

- tilsyn i saker som medfører fare for liv og helse
- tilsyn med dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfare
- tilsyn med lovligheten ved etablering av hybler/hybelhus eller boenheter i eksisterende bygg
- tilsyn med sikkerhet ved brann og bæreevne (TEK 17 kap. [10](#) og [11](#))
- tilsyn i saker med gjentatt avvik og mangelfulle søknader, herunder foretakets kvalifikasjoner og kvalitetssikringssystem, med fokus på foretak uten sentral godkjenning
- tilsyn før brukstillatelse/ferdigattest spesielt ved større byggeprosjekter eller publikumsbygg
- tilsyn ved irreversible inngrep (eks. terrenginngrep)
- tilsyn ved tiltak i sårbare områder (friorråde, kulturminner, LNF, strandsone og langs vassdrag)
- tilsyn med prosjektering, særlig ved naturfare og brannsikkerhet
- Ved behov så kan det føres tilsyn hvor det er mistanke om at bygget ikke er oppført i henhold til kvalitetsbeskrivelsen i prospektet

6. Ulovlighetsoppfølging

Målsetting

Av plan- og bygningsloven kap [32](#) og [§ 32-1](#) fremgår at kommunen har plikt til å forfølge overtredelser gitt i medhold av denne lov. 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.

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

Der det helt klart foreligger et eller flere avvik, står kommunen forholdsvis fritt i å velge ulike reaksjonsformer til ulovligheten.

For å kunne prioritere den store saksmengden og for å unngå for store restanser, må det vurderes i hver enkelt sak om det innmeldte forholdet er av mindre betydning og om saken bør avsluttes uten videre oppfølging.

I 2025 har vi et etterslep på 12 saker hvor vi har vært på tilsyn, men hvor ulovlighetsoppfølgingen ikke har kommet i gang.

Kommunes mål i perioden:

- Avslutte 12 pågående saker, slik at man får redusert restansene
- Fortløpende følge opp alle nye tilsynssaker
- Innføre digitale løsninger for å få bedre oversikt over saksprosessen
- Gjennomgå rutiner og maler

Prioriterte saker

Prioritet 1:

- Fare for liv og helse
- Saker innmeldt fra politi, brannvesen, arbeidstilsynet, nav og andre offentlige instanser.
- Irreversible tiltak
- tiltak i sårbare områder (friområder, LNF, strandsone og langs vassdrag
- Oppfølging av allerede utførte tiltak hvor det er fattet vedtak om avslag (UPB/Statsforvalter)

Prioritet 2:

- ulovlige bruksenheter der tillatelse mangler, men som ikke medfører fare for helse, miljø og sikkerhet
- bruk av bygg og anlegg uten av det foreligger ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse
- Ved behov så kan det føres tilsyn hvor det er mistanke om at bygget ikke er oppført i henhold til kvalitetsbeskrivelsen i prospektet, også etter at ferdigattest er utferdiget

Unnlatt oppfølging

Av lovbestemmelsen i § 32-1 fremgår det også at kommunen kan foreta en skjønnsmessig adgang til å avstå fra å forfølge overtredelser av "mindre betydning". Dette er en videreføring av pbl 1985 hvor uttrykket var "bagatellmessig betydning". Dersom kommunen velger å avstå fra å forfølge ulovligheter, er dette ikke et enkeltvedtak. Det vil si at avgjørelsen etter andre ledd ikke kan påklages, verken av private parter eller offentlige organer.

At kommunen unnlater oppfølging av ulovlige søknadspiktige tiltak etter kapittel 32 i plan- og bygningsloven innebærer ikke at utførte tiltak er lovlige. Det er den som eier eiendommen som har ansvaret for at alle tiltak på eiendommen er søkt om og at det er gitt tillatelse og ferdigattest.

Tiltak der det unnlates oppfølging skal være lett reversible og med begrenset konsekvens for omgivelsene.

Tiltak hvor Tønsberg kommune vurderer å unnlate oppfølging:

- Mindre tiltak som ikke påvirker liv, helse eller miljø slik som hobbyveksthus, boder, terrasser, lekestuer, vinterhager, garasjer, verandaer, støttemurer mm. (ren nabotvist, lite omfang, liten alvorlighetsgrad)
- Frittliggende byggverk og tilbygg som etter byggesaksforskriften er unntatt søknadspikt, men som er avhengig av dispensasjon pga. nærhet til eiendomsgrense, utenfor byggegrense eller ved overskridelse av bebygd areal. Uttømmende liste over tiltak står i SAK10 § 4-1. Det samme gjelder tiltak som kan unntas søknadspikt etter pbl. § 20-5 første ledd, bokstav g.
- Vesentlig terrengendring på eiendom, dersom terrengendringene ikke medfører økt flomfare eller økt fare for ras (fare for liv og helse).
- Andre mindre tiltak som er søknadspiktige, men som er lett å tilbakeføre og/eller ikke medfører vesentlig ulempe. Eksempel på slike tiltak er skilting og mindre fasadeendringer.
- Tiltak på kommunal grunn som kan følges opp av kommunen som grunneier, eller med hjemmel i annet lovverk
- Listen er ikke uttømmende.

Det understrekes at dette er saker hvor det kan vurderes å unnlate oppfølging. Vurderingen må gjøres konkret i hver enkelt sak

Alle henvendelser utover dette blir kategorisert i høy, middels og lav prioritet.

7. Ressurser og organisering

Tønsberg kommune har en egen tilsyns- og ulovlighetsenhet. Enheten består av 3 årsverk; 2 jurister og en byggmester. I 2025 har bemanningen vært redusert til 1,5 stilling pga vakanse og permisjoner.

Saksmengden er stor, og det er ut fra erfaringene så langt behov for å styrke enheten ytterligere slik at det blir 2 på tilsyn og 2 på ulovlighet.

Fra våren 2026 vil tilsyn og ulovlighetsavdelingen bli organisert som en enhet under byggesaksavdelingen. En slik organisering vil kunne gi en mer robust og effektivt tilsynsaktivitet spesielt i forhold til pågående byggesaker.

8. Samarbeid

Tilsyns - og ulovlighetsenheten samarbeider også med andre offentlige etater som politiet, skatteetaten, NAV og brannvesenet. Det er årlig felles aksjoner med brannvesenet. I tillegg har kommunen et tilsynsnettverk med de andre kommunen i Vestfold.

9. Maler og rutiner

Kommunens følger DIBK sin veileder samt SAK 10 §15-2 i forhold til rutiner rundt tilsyn og ulovlighetsarbeidet samt kravene til tilsynsrapport. Rutinene oppdateres fortløpende og ligger i kommunens kvalitetssystem Compilo.

Gjennomgang av maler i forbindelse med kommunens arkivsystem acos er et arbeid som nylig er påbegynt. Tilsyn og ulovlighet har fra 2026 tatt i bruk Eiendom pluss, og deltar i utviklingen av en bedre tilsynsmodell i acos.

Arbeidet med oppdatering av maler og rutiner vil bli prioritert i 2026.

10. Kompetansebehov

Tilsyns og ulovlighetsenheten deltar jevnlig 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.

Krav til tilsynskompetanse vil variere etter arten og omfanget av tilsynet. Kompetansebehovet vurderes i hvert enkelt tilfelle i forhold til kompleksitet og størrelse. Dersom manglende kompetanse skulle være tilfelle, kan enheten knytte til seg personer med nødvendig kompetanse eksternt eller internt i kommunen.

Kriterier for kompetanse:

- Byggfaglig kompetanse
- Juridisk kompetanse
- Relevant erfaring

11. Finansiering

Tilsyn er omfattet av kommunens lovpålagte forvaltningsoppgaver, og utgifter til tilsyn i Tønsberg kommune dekkes gjennom kommunens gebyrregulativ 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.

Kommunen kan i følge gebyrregulativet rekvirere sakkyndig bistand etter plan- og bygningslovens [§ 33-1](#) for tiltakshavers regning. Normalt vil kommunen først ha krevd uavhengig kontroll før man går til et slikt tiltak.

12. Rapport og revidering

Kommunen skal i tråd med byggesaksforskriften ([SAK 10 §15-1](#)) utarbeide en årlig rapport om hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien. Evalueringen skal skje i januar i forbindelse med KOSTRA rapporteringen. Kommunen skal også rapportere til Direktoratet for byggkvalitet når de ber om dette. Rapporten skal legges frem for Utvalg for plan og bygg. Prioriterte tilsynsområder etter SAK10 § 51-3 skal rapporteres til DIBK annet hvert år. For 2026 er det ikke satt noen prioriterte tilsynsområder fra direktoratet

Tilsynsstrategien er to-årig, men skal revideres årlig slik at den holder seg aktuell.