

KS FoU

Bedre og mer effektiv arealforvaltning – Tiltak for å redusere innsigelse i plansaker

Seniorplanlegger Erik Plathe Asplan Viak og partner i DLA Piper Tone Gjertsen

22.09.2026

- Asplan Viak
 - Seniorplanlegger Erik Plathe, Prosjektleder
 - Samfunnsplanlegger Tina Lund
 - Seniorrådgiver Ingeborg Austreng
 - Seniorplanlegger Kristin Karlbom Dahle
- DLA Piper
 - Partner Tone Gjertsen
 - Managing associate Ida Halstvedt Gundersen
- Metode
 - Gjennomgang av foreliggende utredninger om innsigelsesinstituttet
 - Hypoteser om systemutfordringer
 - Intervju med vekt på ledere i kommuner og hos statsforvalter og fylkeskommuner i 3 fylker
 - Intervju med et utvalg kommuner i andre fylker
 - Prosjektteam med bred erfaring fra planpraksis



Bedre og mer effektiv arealforvaltning – Tiltak for å redusere innsigelser i plansaker

Velfungerende system for innsigelser

Sluttrapport



Innsigelsesinstituttet

- Kom inn i PBL 1985 – forutsetning for at kommunene kan egengodkjenne rettslig bindende arealplaner
- Den rettslige betydningen av innsigelse er at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindende, og at myndigheten til å treffe endelig planvedtak overføres til Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Arealkonflikter skal søkes løst gjennom samarbeid i planprosessene

PBL Kapittel 5 Medvirkning i planleggingen

- § 5-4. *Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag*
- § 5-5. *Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse*
- § 5-6. *Mekling og avgjørelse av departementet*
- § 5-7. *Søksmål om gyldigheten av innsigelse og departementets avgjørelse*

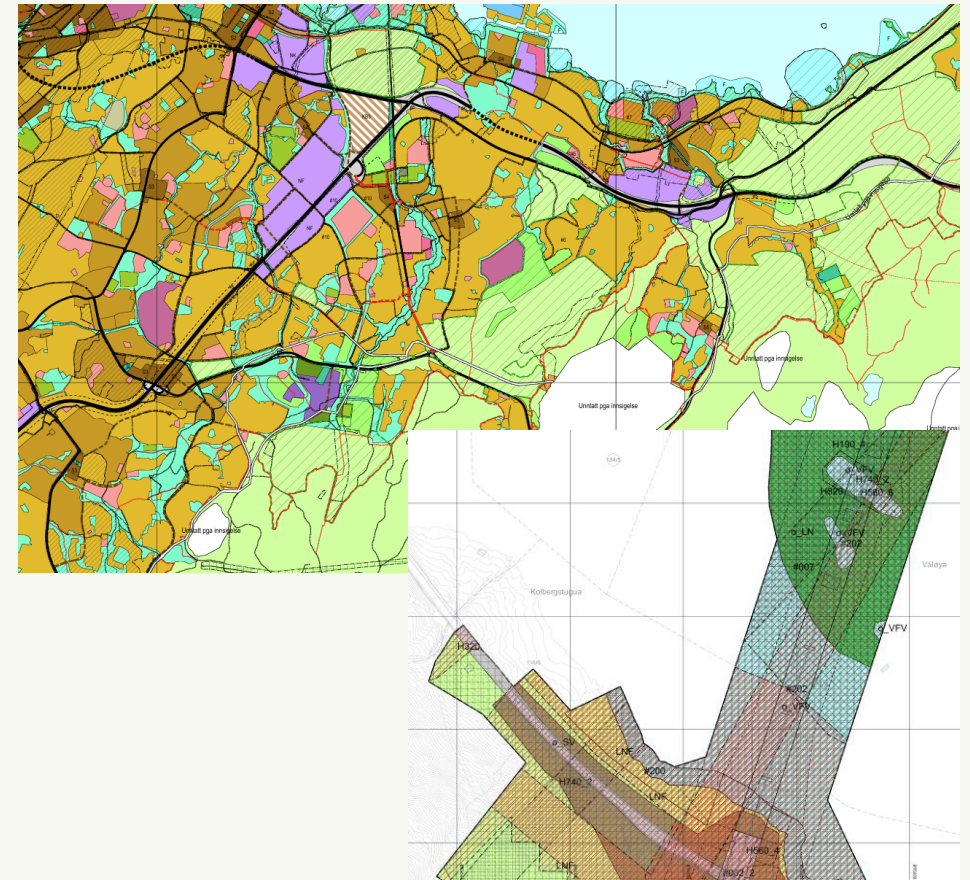
Innsigelse - et demokratisk institutt når det brukes slik det er intendert

- Gir folkevalgte i kommunene stor myndighet i arealforvaltningen
- Bidrar til samordning av helhetlige arealplanløsninger på lavest mulig forvaltningsnivå med medvirkning lokalt
- Opplyser plansaker fordi konflikter med nasjonale eller vesentlig regionale interesser blir synliggjort både for folkevalgte og for andre som har interesser i planarbeidet



Utvikling av helhetlige arealplanløsninger som avveier ulike hensyn er krevende for både kommune og stat

- Kommunene har som demokratisk organ et helhetsansvar i arealplanleggingen der ulike hensyn avveies - samfunnsbehov, sektorinteresser, interessegrupper, økonomi mm
- Økende krav til planleggingen, sterke sektorinteresser og lange arealplanprosesser er også et uttrykk for hvor krevende dette er blitt
- Også staten står i de samme utfordringene ved planlegging av statlige tiltak



Omfattende rammeverk for bruk av innsigelse

- 16 statlige instanser med innsigelseskompetanse + fylkeskommuner og nabokommuner
- Statlige veiledere gir til sammen 43 innsigelsestema – de fleste på miljø H2/16 (sist revidert 2025)
- 16 veiledere for ulike fagtema som enten omhandler eller omtaler innsigelse og innslagspunkt for innsigelse
- Føringer i regionale planer med dels overlapp mot statlige føringer
- Tildelingsbrev til de ulike statlige etatene. Kan gi ny fokus ved vedtak av nye lovverk og føringer

Plan og
byggningsloven

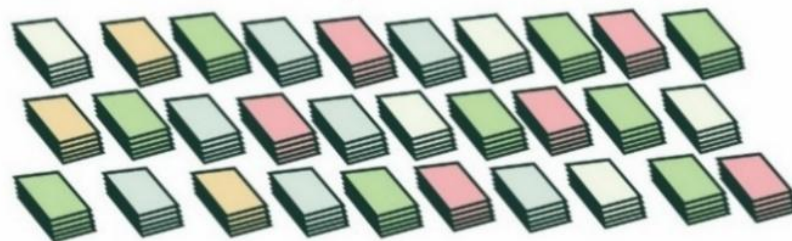
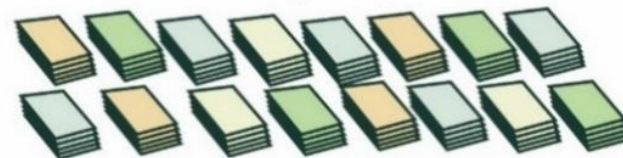
Innsigelsesesrundskriv
H-2/14 Retningslinjer for
innsigelse i plansaker etter
plan- og bygningsloven

Tema nevnt i
innsigelsesrundskrivet

Rundskriv, veiledere mv
som gir føringer for bruk
av innsigelse

Veiledningen viser til andre
veiledere, forskrifter, statlig
planretningslinjer,
stortingsmeldinger mv.

"Plan og
byggningsloven"



Årlige oppdateringer
på fokus og
arbeidsområder

Årlig tildelingsbrev fra
departementer og
fagdirektorater

Supplerende
tildelingsbrev.

Forståelsen av hva innsigelse er i praksis – kategorier innsigelser



Systemutfordringer påvirker planpraksis og effektiviteten i planleggingen

- Innsigelse brukes bredere enn det som er hovedformålet.
- Det nasjonale rammeverket er for omfattende og komplekst og ikke i tilstrekkelig grad koordinert nasjonalt.
- Rammeverket endres løpende og usystematisk i tid – samtidig kan arealplanprosesser ta 2-6 år eller mer.
- Et bredt rammeverk gir stort rom for skjønn og ulik praksis nasjonalt.
- Det er for stort spenn i systemets forventninger til samhandling og dialog i arealplanprosessene og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos regionale myndigheter og kommunene.
 - Generalistkommunesystem
 - Stort antall kommuner i mange fylker og begrenset kapasitet hos regionale myndigheter
 - Plankompetanse er et knapphetsgode i Norge i dag

Stort behov for administrativt skjønn setter krav til ledelse hos innsigelsesmyndigheter

- Behov for administrativt skjønn langs to akser
 - Om arealplanen er i konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser
 - I vurderingen av planens samfunnsnytte
- Kommunene peker på at legitimiteten til systemet særlig utfordres dersom skjønnsutøvelsen framstår som lite begrunnet, er ulik mellom regioner eller går for langt inn i kommunens politiske handlingsrom
- Statsforvaltere og fylkeskommuner vektlegger behovet for ledelse og intern samordning og at dette står høyt på dagsorden

Innsigelse og arealplaners samfunnsnytte - viktig, men krevende tema for både kommuner og regionale myndigheter som trenger større oppmerksomhet



c) Tiltakets samfunnsmessige nytte

Det er viktig at innsigelsesmyndigheten gjør en avveining mot andre samfunnsinteresser som planforslaget fremmer før det fattes en konklusjon om å fremme eller ikke fremme en innsigelse. Siden innsigelse bare skal vurderes der det er nødvendig for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser, skal det være en høyere terskel for å fremme innsigelse mot en plan som legger grunnlag for tiltak som vurderes å være av vesentlig samfunnsnytte, enn for tiltak som vurderes som mindre samfunnsnyttig. Der innsigelse likevel fremmes mot et tiltak som vurderes å ha vesentlig samfunnsnytte, må innsigelsesmyndighetens interesseavveining synliggjøres i beslutningen.



Lokaldemokratiet skal tillegges stor vekt, og innsigelser brukes der nasjonale og viktige regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Innsigelsesmyndighetene må gjøre en avveining mot andre samfunnsinteresser som planforslaget fremmer før det fattes en konklusjon om å fremme eller ikke fremme en innsigelse. Siden innsigelse bare skal vurderes der det er nødvendig for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser, skal det være en høyere terskel for å fremme innsigelse mot en plan som legger grunnlag for tiltak som vurderes å være av vesentlig samfunnsnytte, enn for tiltak som vurderes som mindre samfunnsnyttig.

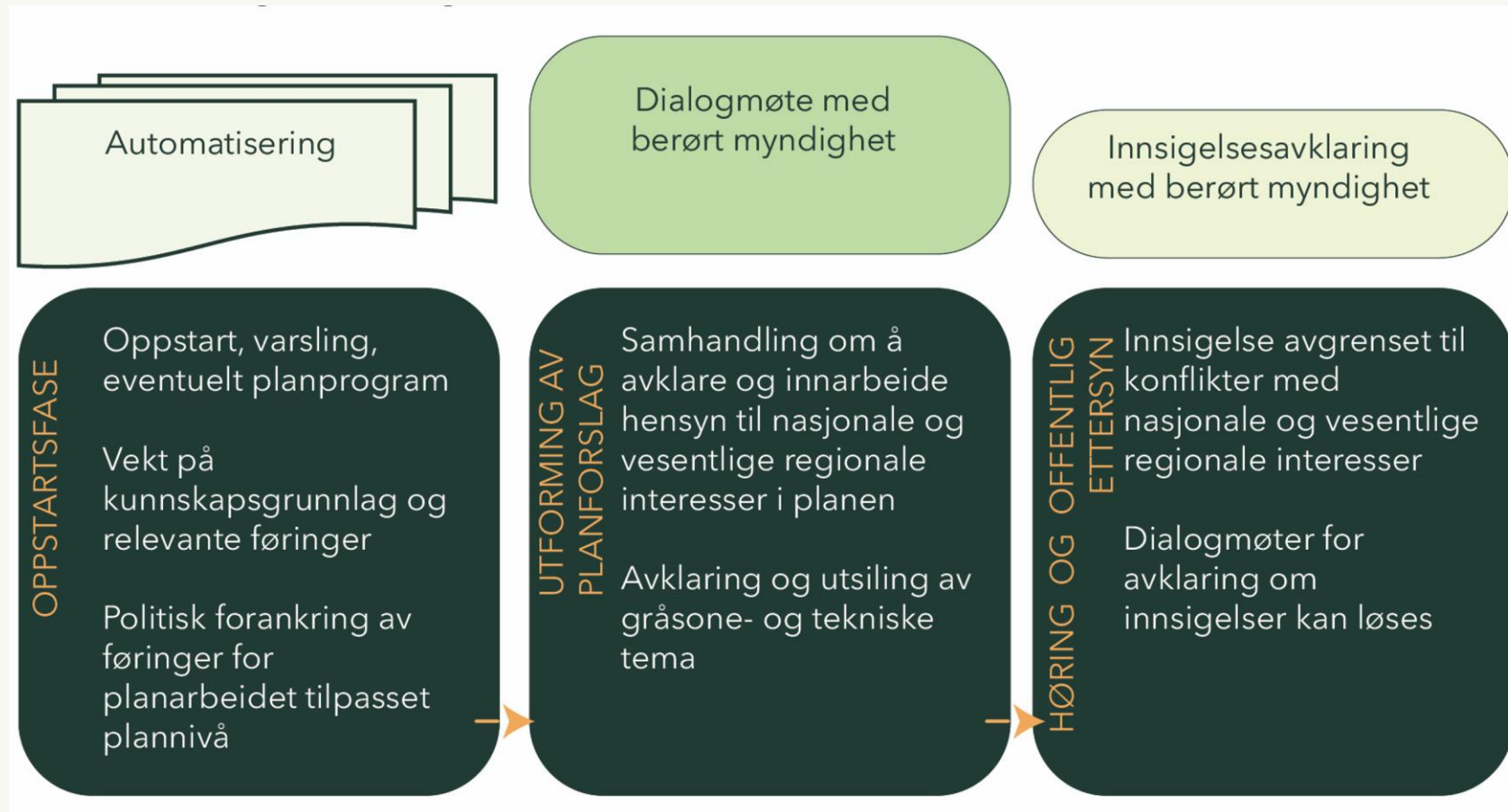
Statsforvalteren skal samordne statlige innsigelser og gjøre det så tidlig som mulig i planprosessen. I arealforvaltningen skal særlig samfunnsnyttige formål som fornybar kraftproduksjon, kraftledninger, samfunnskritisk digital infrastruktur og forsvar vektes tungt ved konflikter mellom utbyggingsformål.

Næringshensyn skal vektlegges opp mot andre hensyn når statsforvalteren vurderer innsigelser. Statsforvalteren skal samordne statlige innsigelser. Statsforvalteren skal påse at innsigelser fremmes innen fristen, og bør som hovedregel avskjære innsigelser som fremmes etter høringsfristens utløp.

Innsigelse knyttet til manglende dokumentasjon

- Arealplanleggingen har i økende grad blitt preget av høyere krav til detaljering og krav til dokumentasjon både på kommuneplan- og reguleringsplannivå.
- Dersom manglende dokumentasjon brukes som grunnlag for innsigelse, bør innsigelsesmyndighetene i større grad:
 - tydeliggjøre hvilke nasjonale eller regionale interesser som berøres eller ikke kan vurderes eller ivaretas uten et bedre kunnskapsgrunnlag.
 - forklare hvorfor eksisterende dokumentasjon vurderes som utilstrekkelig
 - konkretisere hva som må utredes nærmere og metode som skal benyttes
- Felles ansvar for kommuner, regionale myndigheter og konsulentbransjen å holde dokumentasjonsomfanget på et relevant nivå!
 - Jfr også PBL. § 3-1, *Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.*

Samhandling og dialog tilpasset reell ressurssituasjon i forvaltningen – større vekt på målrettet samhandling når planforslag utformes

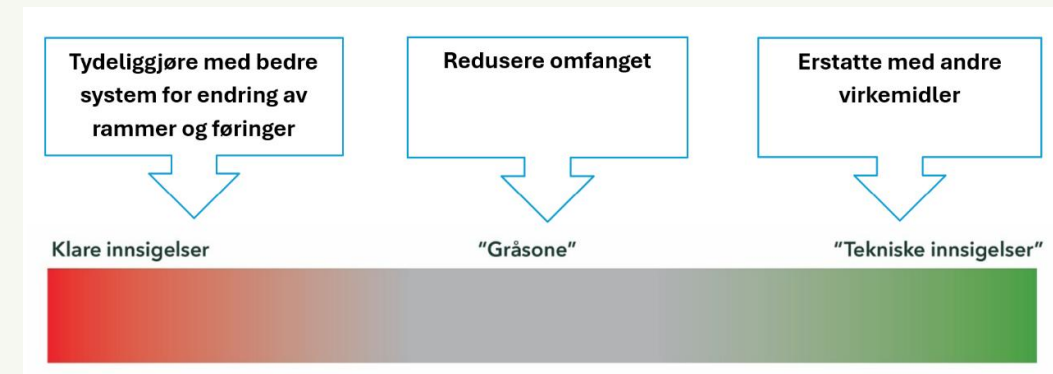


Tre tiltaksområder for et mer velfungerende system for innsigelser

1. Stramme inn innsigelse til hovedformålet
2. Forenklinger og bedre nasjonal koordinering
3. Regelverksendringer

1. Stramme inn innsigelse til hovedformålet

- Den store bredden i bruken av innsigelse bidrar til å utvanne instituttet og gjør også oppfølging av innsigelsene mer krevende enn nødvendig.
- Innsigelser avgrenses til «klare innsigelser», det vil si konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser der kommunens arealplan innebærer en vesentlig og begrunnet konflikt som er tydelig for kommunen og er etterprøvbart.
- Omfanget av «gråsoneinnsigelser» reduseres ved at det settes krav til at en innsigelse alltid skal være knyttet til en klar konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse «kjernekonflikt». Foreligger det ikke en kjernekonflikt, bør berørte myndigheter bruke planfaglige råd.
- «Tekniske innsigelser» bør tas ut av innsigelsesinstituttet og erstattes med vesentlig merknad med gjeninnføring av myndigheters klageadgang til reguleringsplaner.



2. Forenklinger og bedre nasjonal koordinering (1)

- Bedre system for endringer i rammeverket for bruk av innsigelse
 - Det foreligger i dag ikke noe system for endringer i rammeverket for innsigelse. Endringene skjer løpende uten tydelig struktur eller systematikk. Dette reduserer forutsigbarheten for arealplanleggingen.
 - Behov for en mer periodisert og systematisk endring i/varsel om endring i rammene for innsigelse.
 - Kan nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging etter pbl. § 6-1 som vedtas hvert fjerde år ha en funksjon her?
- Forenkle og nivellere veiledningsregimet
 - 16 statlige veiledere for bruk av innsigelse i dag. Opplevs utfordrende også for større kommuner
 - Antallet veiledere bør reduseres og koordineres bedre.
 - Forenklinger og nivellering mot behov og mulighetene for å følge opp på kommuneplannivå og reguleringsplannivå slik at de i større grad treffer kommunenes planvirkelighet og muligheter for å følge opp.
 - En veileder bør ikke i seg selv være grunnlag for å endre bruken av innsigelser slik det kan være i dag.

Forenklinger og bedre nasjonal koordinering (2)

- Styrke det nasjonale fagansvaret for helhetlig samfunns- og arealplanlegging
 - I dag har sektorene egne fagdirektorat, mens den samordnende og demokratiske planleggingen etter plan- og bygningsloven har det ikke.
 - Husbanken og Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) slås sammen til et bolig- og bygningsdirektorat fra 01.01.2027. Det nye direktoratet vil ha oppgaver som også berører samfunns- og arealplanleggingen. Det bør vurderes om dette direktoratet også bør utvides til et plandirektorat.

3. Regelverksendringer – justeringer i pbl. § 5-4

- Presisere tydeligere i § 5-4 at det kun er spørsmål av "**nasjonal eller vesentlig regional betydning**" som kan danne grunnlag for innsigelse.
- Hva med «**samfunnsnytte**»?
- Fjerne «tekniske innsigelser» og innføre "**vesentlig merknad**". Vurdere å gi sektormyndigheter adgang til å påklage reguleringsplaner etter vesentlig merknad (§ 1-9).

§ 5-4. Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.

3. Regelverksendringer – justeringer i pbl. § 5-5

- Presisere at **ny kunnskap eller nye føringer** kan tilsidesette begrensningen i innsigelsesadgangen i § 5-5.

§ 5-5. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet når innsigelsessaken er sendt til departementet.

I tilfeller som nevnt i første ledd tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold, behandles saken videre på vanlig måte.

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varslings vedkommende plantype.

3. Regelverksendring – forskrift?

- Behov for klarere vilkår, tydeligere definisjoner og tydeligere terskel for bruk av innsigelse
- Samle og systematisere gjeldende føringer og legge til rette for en mer enhetlig praktisering på tvers av sektormyndigheter og regioner.
- Innføre en **forskriftshjemmel** slik at det blir mulig å vedta forskrifter
- Vurdere hva som bør stå i lov og hva som bør stå i forskrift

Ny forskrift?

- Tydeligere kriterier for hva som utgjør nasjonale og vesentlige regionale interesser - innsigelse må inneholde minst en «kjernekonflikt» – nærmere føringer for hvordan slike interesser skal vurderes og avveies mot øvrige samfunnshensyn – krav til begrunnelse
- Faste tidspunkt for oppdatering av statlige føringer og hvor de skal fremkomme. Overgangsordninger ved nye føringer og tydeliggjøre når ny kunnskap eller føringer tilsidesetter begrensningen i § 5-5
- Tydeliggjøre at endring i veiledninger ikke kan utløse endring i hva som utløser innsigelse
- Avgrensning av overlappende myndighetsområder mellom sektormyndigheter,
- Tydelige kriterier for hva som utgjør "vesentlig merknad" og hvordan disse skal behandles
- Rett for private forslagstillere til å delta i dialog med innsigelsesmyndigheten sammen med kommunen