



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

Velfungerende system for innsigelser

Sluttrapport



Forord

Denne rapporten utgjør sluttrapporten i KS-FoU prosjektet «Bedre og mer effektiv arealforvaltning – tiltak for å redusere innsigelser i plansaker». Rapporten bygger på dokumentgjennomgang av foreliggende utredninger om innsigelsesinstituttet, intervju med i første rekke ledere i et utvalg kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. Intervjuene er gjennomført som dybdeintervju, og har vært rettet inn mot tre fylker. I tillegg er det gjennomført intervju med et utvalg referansekommuner spredd over hele landet og med ulik størrelse. Det er også gjennomgått eksempler framhevet av informanter. Analysene i prosjektet har særlig vært rettet mot systemutfordringer og tiltak for et mer velfungerende system for bruk av innsigelse.

Informasjonsinnhenting og intervju er gjennomført i perioden fra medio april 2026 fram til slutten av mai 2026. Analyser er gjennomført fortløpende. Deler av grunnlaget for analysene er KI behandlet med kvalitetssikring. Det foreligger en midtveisrapport fra prosjektet. Kilder er angitt i fotnoter.

I den innledende delen av denne rapporten er det laget en kortversjon som trekker fram hovedfunn og anbefalinger fra prosjektet.

Prosjektet er gjennomført i et samarbeid mellom Asplan Viak og Advokatfirmaet DLA Piper Norway AS der Asplan Viak har vært hovedleverandør og planfaglig ansvarlig, mens DLA Piper har hatt hovedansvaret for juridiske vurderinger. Prosjektleder hos Asplan Viak har vært seniorplanlegger Erik Plathe med samfunnsplanlegger Tina Lund, seniorrådgiver Ingeborg Austreng og seniorplanlegger Kristin Karlbom Dahle som prosjektmedarbeidere. I DLA Piper har partner Tone Gjertsen og managing associate Ida Halstvedt Gundersen stått for de juridiske vurderingene. Hovedkontakt hos KS har vært spesialrådgiver Tuva Løbach Jørgensen.

Innholdsfortegnelse

Kortversjon	4
1. Innledning	14
1.1. Utviklingen av innsigelsesinstituttet	14
1.2. Det demokratiske aspektet - nasjonale rammer og lokale løsninger	16
1.3. Omfattende og komplekst rammeverk	16
1.4. Informasjonsinnhenting i prosjektet	18
2. Planpraksis møter system	20
2.1. Innsigelser omfatter flere kategorier	20
2.2. Antallet innsigelser som indikator for om instituttet er velfungerende	26
3. Administrativt skjønn som nødvendighet og utfordring	28
3.1. Vurderingen av konflikt med nasjonal og vesentlig regional interesse	29
3.2. Vurderingen av planens samfunnsnytte	30
3.3. Dokumentasjon som grunnlag for innsigelse	33
4. Innsigelser og forutsigbarheten i plansystemet	36
5. Dialog tilpasset reell ressursituasjon i forvaltningen	40
6. Tiltak for et mer velfungerende system for innsigelser	43
6.1. Tiltaksområde 1. Stramme inn innsigelse til hovedformålet	44
6.2. Tiltaksområde 2. Forenklinger og bedre nasjonal koordinering	46
6.3. Tiltaksområde 3. Regelverksendringer	48
7. Videre utredninger og utviklingsarbeid	52
8. Vedlegg	53

Kortversjon

Innsigelsesinstituttet er en sentral del av det norske plansystemet og en forutsetning for kommunenes myndighet til å egengodkjenne rettslig bindende arealplaner. Kommunen har vedtaksmyndighet så lenge de også ivaretar nasjonale og vesentlig regionale hensyn og interesser. Siden innføringen i 1985 har både plansystemet og innsigelsesinstituttet og Norge som samfunn vært i betydelig utvikling, og instituttet virker i dag innenfor et omfattende rammeverk med mange aktører, hensyn og styringssignaler.

❖ **Utvikling av arealplanløsninger er krevende for både kommune og stat**

Kommunene har som planmyndighet for rettslig bindende arealplaner et ansvar for å avveie ulike interesser og hensyn i arealplanleggingen. Innsigelsesinstituttet er et grunnlag for at kommunene kan ha et stort ansvar i arealpolitikken, der også nasjonale og vesentlig regionale interesser avveies i en helhetlig planløsning. Her skal både utviklingshensyn som kommunen prioriterer, krav i sektorlover, andre statlige føringer, føringer i regionale planer og andre hensyn avveies av folkevalgte til en helhetsløsning. Med et stort omfang av sektorhensyn og interesser, er det åpenbart at dette kan medføre konflikter fram mot endelig planvedtak.

Kommunene har i flere sammenhenger blitt kritisert for å ikke i tilstrekkelig grad ta hensyn til nasjonale og vesentlig regionale interesser knyttet til natur og miljø, klima, kulturmiljø, transport mm når det utvikles helhetlige arealplanløsninger. Dette er også et uttrykk for hvor krevende det er for kommunene å ivareta både samfunnsbehov, utvikling, bruk og vern i arealplanleggingen i dag. Samtidig er dette en utfordring som ikke bare kommunene står i. Også staten har krevende utfordringer med å sette helhetlige arealplanløsninger som ikke er strid med nasjonal politikk eller sektorlover ved planlegging av statlige tiltak. Vedtak om riksvei gjennom naturreservat og lokalisering av sykehus i strid med statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet er eksempler på dette.

❖ **Innsigelsesinstituttet - et demokratisk institutt når det brukes slik det er intendert**

Innsigelsesinstituttet er en forutsetning for at kommunene kan egengodkjenne rettslig bindende arealplaner. Brukt slik det er intendert, har instituttet flere demokratiske aspekter. Det gir folkevalgte i kommunene stor myndighet i arealforvaltningen, det bidrar til samordning på lavest mulig forvaltningsnivå med medvirkning lokalt, og det bidrar til å opplyse plansaker fordi konflikter med

nasjonale eller vesentlig regionale interesser blir synliggjort både for folkevalgte og for andre som har interesser i planarbeidet.

❖ **Omfattende og komplekst rammeverk**

Innsigelsesinstituttet er hjemlet i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-7. Selve lovgrunnlaget suppleres av et omfattende og sammensatt rammeverk bestående av rundskriv, statlige planretningslinjer, veiledere, tildelingsbrev, supplerende styringssignaler og sektorvise føringer. Rammeverket omfatter etter kartleggingen i dette prosjektet:

- 16 statlige instanser med innsigelseskompetanse + fylkeskommuner og nabokommuner
- 16 veiledere for ulike fagtema som enten omhandler eller omtaler innsigelse og innslagspunkt for innsigelse
- Statlige veiledere gir til sammen 43 innsigelsestema – de fleste på miljø
- Tildelingsbrev til de ulike etatene. Kan gi nye innsigelsestema ved nye statlige prioriteringer eller vedtak av nye lover

Rundskrivene og veiledningen viser gjerne videre til lovverk, veiledere og andre statlige og regionale føringer. Resultatet er et komplekst totalbilde av hvilke føringer som kan ligge til grunn for innsigelser.

❖ **Forståelsen av hva innsigelser er i praksis - kategorier innsigelser**

Innsigelser er formelt og prosessuelt det samme uavhengig av inndeling i kategorier, men slik det brukes i praksis og i analyser i dette prosjektet, kan det inndeles i tre kategorier;

1. «*Klare innsigelser*» der det er konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser ofte som grunnleggende uenighet om arealbruken, og som er tydelig for kommunen og som er etterprøvbare.
2. «*Gråsones innsigelser*» der det foreligger høy grad av skjønn eller innsigelsen er resultat av sum av flere tema der konflikten med nasjonale eller vesentlig regionale interesser er utydelig for kommunen.
3. «*Tekniske innsigelser*» der det ikke er interessekonflikt, men behov for justeringer i bestemmelser, plankart mm.

Klare innsigelser

“Gråsone”

“Tekniske innsigelser”



Denne bredden i bruken av instituttet gjør at antallet innsigelser i begrenset grad er en indikator for om instituttet er velfungerende eller ikke. Trolig har diskusjonene om innsigelsesinstituttet i for stor grad har vært knyttet til antall innsigelser, og i mindre grad til kategorier innsigelser og hvorfor innsigelsene oppstår.

❖ **Systemutfordringer påvirker planpraksis og effektiviteten i planleggingen**

Planpraksis må løpende tilpasse seg innsigelsessystemet og de rammene dette setter. Funnene i dette prosjektet peker mot et omfattende, komplekst og til dels lite koordinert rammeverk, der mange aktører, hensyn og styringssignaler påvirker innsigelsespraksis og planleggingen. Informasjonsinnhenting viser videre at både regionale myndigheter og kommunene arbeider kontinuerlig med å styrke dialog og samarbeid i arealplanleggingen innenfor begrensede ressurser. Samtidig viser analysene at det er begrenset hvilke effekter som kan oppnås i praktisk planlegging uten at systemutfordringene adresseres. De viktigste systemutfordringene som er avdekket i dette prosjektet er knyttet til at;

- 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.
- 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. Norge har et generalistkommunesystem med svært mange kommuner i mange fylker. Samtidig er plankompetanse, som er avgjørende for å utvikle helhetlige arealplanløsninger, et knapphetsgode for kommuner og regionale myndigheter i dag.

❖ **Stort behov for administrativt skjønn setter krav til ledelse hos innsigelsesmyndighetene**

Intervjuene viser at innsigelsesmyndighetenes skjønnsutøvelse oppleves ulikt. Flere kommuner beskriver at innsigelsesmyndighetene i enkelte saker går langt inn i vurderinger som de mener bør ligge innenfor kommunens handlingsrom.

Dersom en myndighet trer inn i det handlingsrommet kommunene har for skjønnsutøvelse gjennom bruk av innsigelse, brukes ikke innsigelsesinstituttet slik det er intendert. Dette vil særlig kunne gjelde ved gråsoneinnsigelser. Samtidig kan det være svært krevende for kommunen å få slike saker flyttet over til planfaglige råd som kommunen har ansvaret for å ta stilling til. Det påhviler derved

et stort ansvar hos innsigelsesmyndighet å bruke skjønnnet slik det er intendert. Et visst rom for skjønn gjør også at det er mulig å finne helhetlige og tilpassede løsninger i samarbeid mellom kommuner og myndigheter.

Flere informanter 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. Høy kompleksitet i rammene for bruk av innsigelse og et stort behov for skjønnsvurderinger gir seg også utslag i ulik praktisering av innsigelse for samme tema mellom ulike fylker. Dette er tydelige funn i tidligere utredninger om innsigelsesinstituttet og framkommer også i dette prosjektet.

Intervjuene viser at en stor grad av skjønn stiller betydelige krav til ledelse og intern samordning hos innsigelsesmyndighetene. Flere informanter peker på behovet for tydelige prioriteringer, faglig kvalitetssikring og god intern koordinering for å sikre mest mulig lik praksis og unngå at vurderingene blir for personavhengige.

❖ **Vurderingene av arealplaners samfunnsnytte trenger større oppmerksomhet**

Både innsigelsesrundskrivet og rundskriv fra sektordepartement vektlegger at det skal 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 samfunnsnyttige. I praksis innebærer dette at innsigelsesmyndighet både må utøve skjønn i forhold til om planen er i konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser og i forhold til hvilken samfunnsnytte planen har. Samfunnsnytte framstår i perspektivet arealplanlegging og innsigelse ikke som en klargjøring av politiske prioriteringer om hva som anses som særlig samfunnsnyttige formål enten det er nasjonalt eller for den enkelte kommune.

Både kommuner, statsforvaltere og fylkeskommuner beskriver vurdering av samfunnsnytte som et krevende tema. Flere peker på at samfunnsnytte sjelden vurderes helt eksplisitt i innsigelsessaker. Vurderingene skjer ofte mer indirekte gjennom faglige avveiiinger og skjønn, men uten at dette nødvendigvis synliggjøres tydelig i innsigelsesbrevene eller i den formelle begrunnelsen.

Det er et tydelig behov for mer kunnskap og tydeligere føringer for hvordan samfunnsnytte skal vurderes og synliggjøres i arealplanleggingen.

❖ **Innsigelse knyttet til dokumentasjon kan ikke skilles fra konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser**

Arealplanleggingen har i økende grad blitt preget av større kompleksitet, høyere

krav til detaljering og dokumentasjon både på kommuneplan- og reguleringsplannivå. Dette driver fram både kostnader og prosessetid. Innsigelser knyttet til manglende dokumentasjon, utredninger og kunnskapsgrunnlag er et gjennomgående tema enten det er arealplansaker som følger bestemmelsene om konsekvensutredninger eller ikke. Flere kommuner beskriver at innsigelser noen ganger framstår som rene krav om mer dokumentasjon eller mer detaljerte utredninger, uten at det er tydelig hvilke konkrete interesser som er truet eller hvorfor foreliggende dokumentasjonen vurderes som utilstrekkelig.

Dersom manglende dokumentasjon brukes som grunnlag for innsigelse, bør innsigelsesmyndighetene i større grad tydeliggjøre hvilke nasjonale eller regionale interesser som berøres, forklare hvorfor eksisterende dokumentasjon vurderes som utilstrekkelig og konkretisere hva som må utredes nærmere og metode som skal benyttes

❖ **Løpende endringer i grunnlaget for innsigelser utfordrer forutsigbarheten i plansystemet**

Rammene for innsigelser endres løpende. Det følger av dagens system der nye statlige føringer, nye veiledere, nye regionale planer eller fokusendringer hos berørte myndigheter, for eksempel som følge av nye veiledere, kan endre innsigelsespraksis. Et tema som flere informanter løfter fram i intervjuene er hvordan disse løpende endringene kan få virkning for planer som allerede er under arbeid eller nylig vedtatt.

Dette beskrives som en utfordring for forutsigbarheten i plansystemet, særlig i saker hvor kommuner eller utbyggere har brukt betydelige ressurser på å gjennomføre planprosesser basert på tidlig samhandling med regionale myndigheter. Kommunene har forventninger om at en nylig oppdatert arealdel skal kunne fungere som et overordnet styringsdokument.

Det er et tydelig behov for en diskusjon om og bedre system for hvordan nye statlige føringer skal fases inn i plansystemet og kommuniseres til kommunene. Det bør også tydeliggjøres i pbl. § 5-5 at forholdet til 10-års fristen, der det framgår at det ikke kan fremmes innsigelse til forhold det har vært fremmet innsigelse mot i tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de siste 10 årene, ikke bør være absolutt.

❖ **Samhandling og dialog tilpasset reell ressursituasjon i forvaltningen**

Samarbeidet mellom kommunene og regionale myndigheter er viktig for å utvikle gode helhetsløsninger i arealplanleggingen. Tidlig dialog i oppstartsfasen av planarbeidet vektlegges særskilt. Ambisjonene for samhandling og dialog er store

både i lovverket og veiledningen, men mye peker i retning av at ambisjonene i de nasjonale føringene for dette ikke er tilpasset ressursituasjonen og tilgangen på plankompetanse hos regionale myndigheter.

Flere fylker har i dag svært mange kommuner og et begrenset antall saksbehandlere som skal bidra i alle arealplansaker både på kommuneplan- og reguleringsplannivå. Samtidig gir et svært komplekst og omfattende rammeverk for innsigelse et forsterket behov for samhandling og dialog mellom forvaltningen og kommunene. Også informanter fra bykommuner har vektlagt dette.

Skal det sikres en bedre og mer effektiv arealforvaltning må ressursituasjonen i forvaltningen hensyntas, og tilgjengelige ressurser må styres dit det kan ha størst effekt. I hovedsak er det gitt føringer om at dialog må skje så tidlig som mulig i planprosessene. Informasjonsinnhenting i dette prosjektet viser at dialogen er særlig viktig når det er kommet så langt i prosessen at det utformes helhetlige planløsninger. Her trenger kommunene direkte dialog med berørt myndighet og ikke nødvendigvis et møte i regionalt planforum. Det bør også vurderes å utvikle en mer automatisert og digital oppstartsfasen i mange arealplansaker.



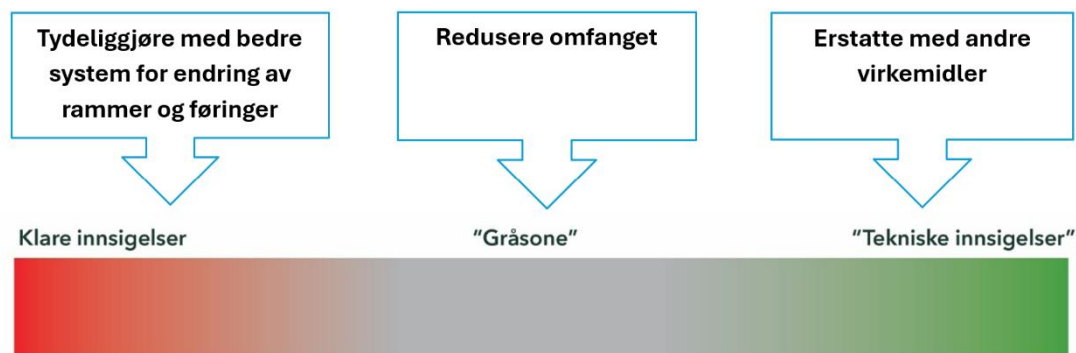
❖ Tiltak for et mer velfungerende system for innsigelser

Det er foreslått tre tiltaksområder for et mer velfungerende system for innsigelser. Formålet er å styrke innsigelsesinstituttet og gi mer effektive planprosesser med klarere arbeidsdeling mellom kommunene og regionale myndigheter.

1. Stramme inn bruk av innsigelse til hovedformålet

Innsigelse omfatter i praksis flere kategorier fra klare konflikter med nasjonale interesser, innsigelser som ligger i en gråsoner, til «tekniske innsigelser». Denne store bredden i bruken av innsigelse bidrar til å utvane instituttet og gjør også

oppfølging av innsigelsene mer krevende enn nødvendig. Innsigelser bør følgelig i all hovedsak 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 «gråsoner» bør avgrenses ved at det settes krav til at en innsigelse alltid skal være knyttet til en klar konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse det vil si en «kjernekonflikt». Foreligger det ikke en kjernekonflikt, bør berørte myndigheter bruke planfaglige råd. «Tekniske innsigelser» bør tas ut av innsigelsesinstituttet og erstattes med vesentlig merknad og gjeninnføring av myndigheters klageadgang til reguleringsplaner.

2. Forenklinger og bedre nasjonal koordinering

Det er i dag et omfattende og komplisert rammeverk for bruk av innsigelse som er i løpende og usystematisk endring. Praktiseringen varierer nasjonalt og informasjonsinnhenting i dette prosjektet viser at det omfattende rammeverket er en utfordring for både små og større kommuner. Samlet sett er det et tydelig behov for forenkling og nasjonal koordinering av rammene for innsigelse. Med koordinering menes her ikke samordning forstått som avveining av ulike interesser. Denne samordningen bør fortsatt skje i de kommunale arealplanprosessene med bred medvirkning og deltagelse fra regionale myndigheter.

Endringer i rammene for innsigelser bør inn i mer strukturerte former enn i dag for å bidra til en bedre og mer effektiv arealforvaltning og større forutsigbarhet. Et mulig tiltak kan være å koble endringer tettere til nasjonale forventninger for kommunal- og regional planlegging etter pbl. § 6-1 som vedtas hvert fjerde år.

Det foreligger i dag 16 statlige veiledere som på ulike måter gir ulike former for veiledning knyttet til innsigelse. Innretningen av veilederne varierer, og det planfaglige perspektivet bør styrkes. Antallet veiledere bør reduseres og koordineres bedre. Det bør gjennomføres forenklinger og nivellering mot behov og mulighetene for å følge opp på hhv. kommuneplan- og reguleringsplannivå.

Innsigelse knyttet til regional arealpolitikk bør kun være forankret i regional arealplan etter plan- og bygningsloven. Regional planstrategi bør ikke være grunnlag for innsigelse slik rundskrivet H-2/14 legger opp til. Det er videre et behov for en mer koordinert nasjonal praksis for fylkeskommunens praktisering av innsigelse etter statlige planretningslinjer.

For å styrke den nasjonale koordineringen er det et spørsmål om det er behov for en tydeligere nasjonal fagmyndighet for samfunns- og arealplanlegging. Det er besluttet å slå sammen Husbanken og Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) til et bolig- og bygningsdirektorat fra 1.1.2027. Det nye direktoratet vil ha oppgaver som også berører samfunns- og arealplanleggingen. Det bør vurderes om dette direktoratet bør utvides til et plandirektorat.

3. Regelverksendringer

Dagens regelverk knyttet til innsigelse er på flere punkter uklart og lite presist, og plan- og bygningsloven trenger klargjøring av enkelte bestemmelser. Undersøkelsene i prosjektet viser betydelig variasjon i praksis mellom sektormyndigheter og mellom regioner. Samlet gir dette grunnlag for å vurdere behovet for endringer i loven i tillegg til opprydning i rundskriv og andre føringer.

Det anbefales følgende endringer i regelverket;

- presisere tydeligere i pbl. § 5-4 at det kun er spørsmål av "nasjonal eller vesentlig regional betydning" som kan danne grunnlag for innsigelse
- fjerne «tekniske innsigelser» og innføre "vesentlig merknad". Vurdere å gi sektormyndigheter adgang til å påklage reguleringsplaner etter vesentlig merknad (pbl. § 1-9)
- innføre en forskriftshjemmel som gjør det mulig å vedta forskrifter om innsigelse, alternativt nye lovbestemmelser med nærmere presisering av prosessen og vurderingene som skal ligge til grunn for innsigelser
- presisere at ny kunnskap eller nye føringer kan tilsidesette begrensningen i innsigelsesadgangen i pbl. § 5-5.

Informasjonsinnhenting og analysene i prosjektet viser at det særlig er gråsonesakene som skaper utfordringer i praksis. Det bør derfor presiseres tydeligere enn i dag i pbl. § 5-4 første ledd at det kun er spørsmål av "nasjonal eller vesentlig regional betydning" som er grunnlag for innsigelse. Forhold som kun "av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde", bør ikke være innsigelsesgrunnlag. Dette vil forde en opprydning i rundskriv og andre føringer og mulig omdefinering.

For å ta «tekniske innsigelser» ut av instituttet, men samtidig sikre at kommunen følger opp vesentlige forhold selv om de ikke er innsigelsesberettiget, bør berørte

myndigheter gis adgang til å påklage en vedtatt reguleringsplan. Forutsetningen for klageadgangen må være at de tidligere har fremmet "vesentlig merknad" om de aktuelle forholdene i høringsrunden.

Plan- og bygningsloven inneholder i dag ingen uttrykkelig hjemmel for å gi forskrift om innsigelser. Etablering av en slik forskrift forutsetter derfor en lovendring som gir departementet kompetanse til å fastsette utfyllende regler om innsigelsesordningen. Tema som kan vurderes i forskrift er;

- tydeligere kriterier for hva som utgjør nasjonale og vesentlige regionale interesser, med presisering av at innsigelse må inneholde minst én «kjernekonflikt»,
- tydeliggjøre at endring i veiledningen ikke kan utløse endring i hva som utløser innsigelse,
- nærmere føringer for hvordan slike interesser skal vurderes og avveies mot øvrige samfunnshensyn,
- tydelige kriterier for hva som utgjør "vesentlig merknad" og behandling
- avgrensning av overlappende myndighetsområder mellom sektormyndigheter,
- krav til begrunnelse, herunder redegjørelse for forholdsmessighet og avveining av samfunnsnytte,
- overgangsordninger ved innføring av nye statlige føringer og vurderingskriterier for når ny kunnskap eller nye føringer kan tilsidesette innsigelsesbegrensningen i pbl. § 5-5,
- faste tidspunkter for oppdatering av statlige føringer, og angivelse av hvilke dokumenter føringene skal framkomme i,
- rett for private forslagstillere til å delta i dialog med innsigelsesmyndigheten sammen med kommunen, særlig med sikte på å styrke mulighetene for omforente løsninger i reguleringssaker fordi de som utarbeider planen kan bidra til å fram en felles løsning.

1. Innledning

1.1. Utviklingen av innsigelsesinstituttet

Da innsigelsesordningen ble innført i den nye plan- og bygningsloven av 1985 ble ordningen målrettet for å fange opp konflikter med nasjonale og vesentlig regionale interesser. Instituttet skulle i henhold til lovkommentarene være et "kontroll- og korrektivinstrument" overfor kommunal arealplanlegging for å ivareta helhetlige samfunnshensyn. Det skulle også være et virkemiddel for å tvinge fram samordning, og en garanti for at sektormyndigheter faktisk blir hørt.

I dag er instituttet utviklet til et bredt styringsverktøy med et omfattende og komplekst rammeverk. Antallet og bredden av myndigheter med innsigelseskompetanse er økt til 16 statlige organer. I tillegg kan fylkeskommunene og nabokommuner fremme innsigelse. Det er statsforvaltere og fylkeskommunene som fremmer flest innsigelser.

I plan- og bygningsloven av 2008 ble det presisert at innsigelse kunne omfatte planer som «*av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde*». Det er også gjort enkelte endringer i bestemmelsene om innsigelser i plan- og bygningsloven (§ 5-4) som trådte i kraft 01.01.2018 som skulle gi mer effektive og forutsigbare planprosesser.

Stor oppmerksomhet - mange utredninger

Det er de senere årene gjennomført flere utredninger om innsigelsesinstituttet, med vekt på praksis, samordning, planprosesser og utvikling i omfang. Utredningene gir generelt et godt bilde av hvordan innsigelser håndteres i plansystemet, men belyser i mindre grad hvilke underliggende mekanismer som ligger til grunn for at innsigelser fremmes og hvordan ulike typer innsigelser oppstår i praksis.

Riksrevisjonen (2019)¹ gir en overordnet vurdering av hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Et sentralt funn er betydelig variasjon i praksis, blant annet knyttet til ulik tolkning av nasjonale og regionale interesser. Rapporten peker også på manglende samordning mellom myndigheter, samt en grunnleggende spenning i styringssignalene mellom ønsket om færre innsigelser og behovet for å ivareta nasjonale hensyn.

¹ Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument 3:7 (2018-2019)

NIVI Analyse (2015)² evaluerer regionalt planforum som arena for dialog og samordning i plansaker. Evalueringen viser at planforum oppfattes som en viktig møteplass for tidlig dialog mellom kommuner og regionale/statlige myndigheter, men at det er betydelig variasjon i hvordan ordningen brukes og hvilken effekt den har. Utredningen peker blant annet på at planforum fungerer best når aktørene møter tidlig i prosessen og når arenaen brukes til reelle avklaringer, ikke bare informasjonsutveksling.

Asplan Viak (2016)³ analyserer samordningen av statlige interesser i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Utredningen peker på utfordringer knyttet til sektorisering, mange aktører og manglende helhetlige vurderinger på tvers av sektorer. Det framheves at sektormyndighetene i stor grad vurderer planer ut fra egne fagområder, mens kommunen må foreta helhetlige avveininger mellom ulike hensyn. Rapporten peker også på utfordringer knyttet til samordning og tidlig avklaring av konflikter.

Multiconsult (2020)⁴ analyserer samordningen av statlige innsigelser, med særlig vekt på statsforvalterens rolle. Utredningen viser at samordning ofte skjer sent i prosessen, og at dialog i begrenset grad benyttes for å avklare konflikter tidlig. Videre fremstår samordningsrollen i stor grad som administrativ, med begrenset bruk av virkemidler som avskjæring og prioritering mellom innsigelser.

NORCE (2024)⁵ gir en praksis nær analyse av hvordan innsigelser håndteres av ulike aktører. Studien dokumenterer betydelig variasjon i organisering, arbeidsmåter og vurderinger mellom fylker og myndigheter. Det pekes også på store forskjeller i hvordan virkemidler som regionalt planforum og tidlig dialog brukes. Videre framheves økende kompleksitet i planleggingen som følge av flere hensyn, strengere krav til kunnskapsgrunnlag og økt behov for skjønn.

NIBR / Asplan Viak (2025)⁶ analyserer tidsbruk og flaskehalser i planprosesser. Utredningen peker på at planprosessene preges av mange og til dels motstridende hensyn som håndteres uten tydelige helhetlige avveininger. Rapporten framhever også betydelig innslag av faglig skjønn, uklare rammer for tolkning og utfordringer knyttet til nivå og omfang av utredningskrav. Videre pekes

² NIVI-rapport 2015:2 Evaluering av regionalt planforum. Utredning for KMD

³ Asplan Viak. Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Utredning for KMD 2016

⁴ Multiconsult. Kartlegging samordning av statlige innsigelser. Utredning for KMD 2020

⁵ NORCE. Kartlegging av praksis i motsegnssaker. Utredning for KDD 2024

⁶ NIBR/Asplan Viak. Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser. Utredning for KDD 2025

det på begrenset systematisk vurdering av samlede samfunnshensyn i planprosessene.

Samlet peker tidligere utredninger på betydelig variasjon i praksis, utfordringer knyttet til samordning, sektorisering og økende kompleksitet i plansystemet. De viser også at innsigelsesinstituttet preges av omfattende skjønnsutøvelse, mange parallelle hensyn og til dels motstridende styringssignaler. Innsigelsesinstituttet har utviklet seg i takt med plansystemet og samfunnsutviklingen. Samtidig peker tidligere utredninger på flere tilbakevendende utfordringer knyttet til samordning, variasjon i praksis og økende kompleksitet.

1.2. Det demokratiske aspektet – nasjonale rammer og lokale løsninger

Informasjonsinnhenting i dette prosjektet viser at innsigelsesordningen ikke bare oppfattes som et statlig eller regionalt styringsvirkemiddel, men også som en viktig del av den demokratiske styringsmodellen i plansystemet. Når innsigelse er knyttet til reelle konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser, fyller ordningen flere funksjoner samtidig. Både som styringsvirkemiddel for å sikre at nasjonale og vesentlig regionale interesser blir ivaretatt, og som demokratisk virkemiddel fordi folkevalgte i kommunen og andre berørte og interesserte får informasjon om at plansaken er i konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser.

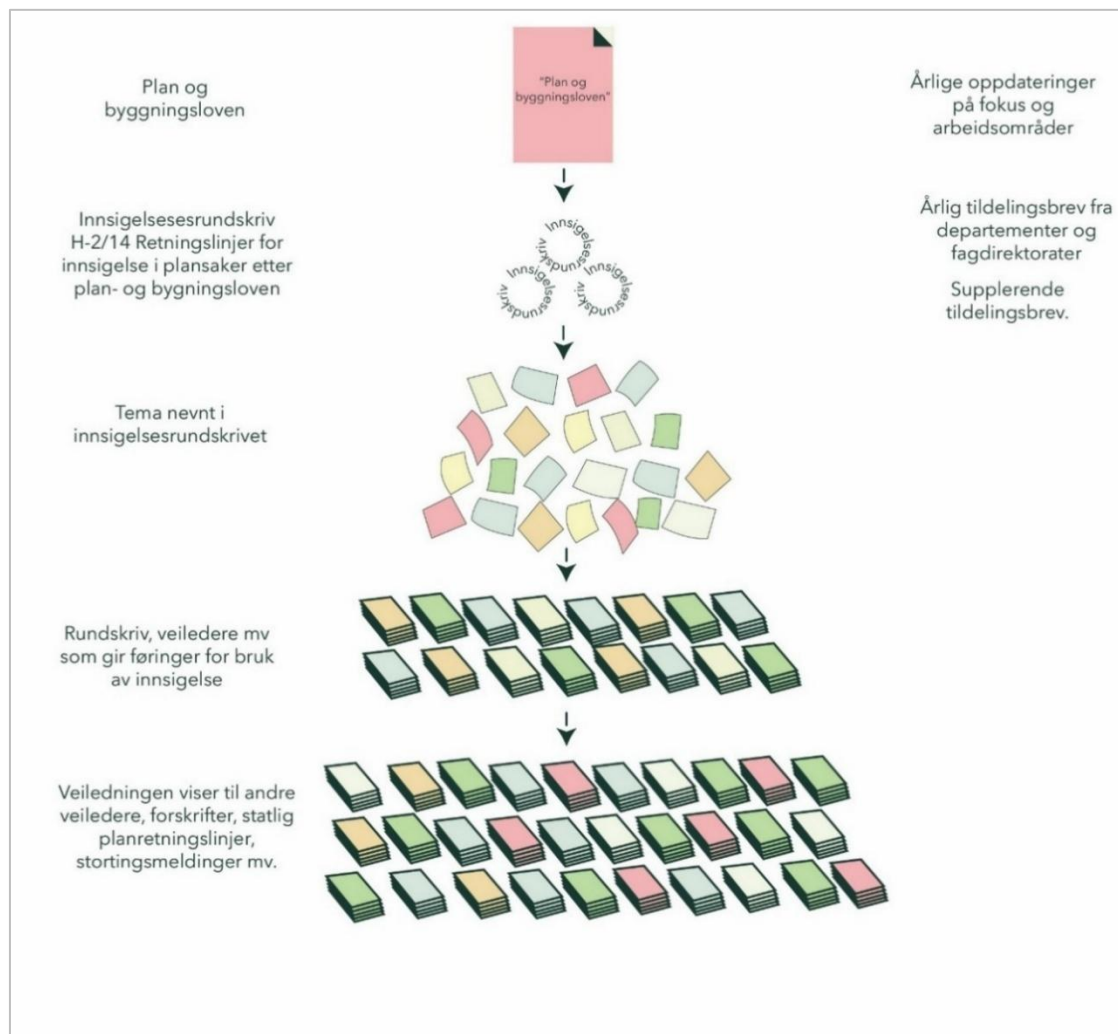
For kommunene er dette viktig fordi de folkevalgte får direkte informasjon om hvilke nasjonale og regionale hensyn som står på spill i en plansak. Kommunen er samtidig den eneste aktøren som har ansvar for å gjøre helhetlige avveieringer mellom ulike hensyn, og må balansere hensyn knyttet til for eksempel boligbygging, næringsutvikling, klima, natur, jordvern, transport, bokvalitet og samfunnsutvikling.

Innsigelse er derfor ikke bare et kontrollvirkemiddel. Riktig brukt er det et virkemiddel som synliggjør reelle konflikter, tydeliggjør avveieringer og løfter dem inn i det politiske rommet. Dette forutsetter at innsigelsene er forståelige, tydelig begrunnede og knyttet til reelle nasjonale eller vesentlig regionale hensyn. Dersom begrunnelsen er uklar, eller koblingen til nasjonale eller regionale hensyn er svak, svekkes legitimiteten til ordningen.

1.3. Omfattende og komplekst rammeverk

Innsigelsesinstituttet er hjemlet i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-7. Selve lovgrunnlaget suppleres av et omfattende og sammensatt rammeverk bestående av rundskriv, statlige planretningslinjer, veiledere, tildelingsbrev, supplerende

styringssignaler og sektorvise føringer.



Figur 1.1 Rammeverket for bruk av innsigelse ut fra kartlegginger i dette prosjektet

Dette utgjør et komplekst bilde av hvilke hensyn som kan gi grunnlag for innsigelse, hvordan terskelen skal forstås og hvordan ulike myndigheter praktiserer sin rolle.

Rammeverket omfatter etter kartleggingen i dette prosjektet:

- 16 statlige instanser med innsigelseskompetanse + fylkeskommuner og nabokommuner
- 16 veiledere for ulike fagtema som enten omhandler eller omtaler innsigelse og innslagspunkt for innsigelse
- Statlige veiledere gir til sammen 43 innsigelsestema - de fleste på miljø
- Tildelingsbrev til de ulike etatene. Kan gi nye innsigelsestema ved nye statlige prioriteringer eller vedtak av nye lover

Innsigelsesordningen er generelt beskrevet i H2/14 *Retningslinjer for innsigelse i*

plansaker etter plan- og bygningsloven. Her omtales også hvilke organer som har innsigelsesmyndighet og hvilke tema de har innsigelsesmyndighet for. De ulike innsigelsesmyndighetene har utdypet tema og innslagspunkt for innsigelse på ulike måter. Klima- og miljødepartementet og Landbruksdepartementet har utarbeidet egne rundskriv (T2/16 miljø og M1/2025 jordvern), mens for eksempel Bane NOR SF, NVE og Statens vegvesen har laget veiledning for bruk av innsigelse innenfor sine ansvarsområder.

En del av de andre innsigelsesmyndighetene har innsigelsesveiledningen innbakt i sin generelle veiledning for arbeid med plansaker innenfor deres myndighetsområde. Rundskrivene og veiledningen viser gjerne videre til lovverk, veiledere og andre statlige og regionale føringer. Resultatet er et komplekst totalbilde av hvilke føringer som kan ligge til grunn for innsigelser.

Komplekst rammeverk i et generalistkommunesystem

Et tydelig tema i intervjuene i dette prosjektet er at plansystemet oppleves som stadig mer komplekst og vanskelig å overskue. Informantene beskriver et omfattende rammeverk bestående av lover, forskrifter, statlige planretningslinjer, rundskriv, veiledere, faglige normer og ulike styringssignaler som virker samtidig og ofte på tvers av hverandre. Flere peker på at utfordringen ikke nødvendigvis er enkeltregler isolert sett, men den samlede mengden føringer og hvordan disse utvikles og endres over tid.

Samtidig skal dette rammeverket håndteres innenfor et generalistkommunesystem der alle kommunene uavhengig av størrelse skal ivareta de samme grunnleggende funksjonene. Plankompetanse er også en knapphet i kommune Norge. Dette setter store krav til samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter som forvalter innsigelsesordningen i praksis.

Innsigelsesinstituttet skal dermed fungere i skjæringspunktet mellom lokalt selvstyre, nasjonale interesser, sektoransvar og et stadig mer omfattende styringssystem med økende detaljeringsgrad.

1.4. Informasjonsinnhenting i prosjektet

Som del av prosjektet er det gjennomført en kvalitativ informasjonsinnhenting gjennom intervjuer med et bredt utvalg aktører som arbeider med plansaker og innsigelser. Formålet med intervjuene har vært å få en dypere forståelse av systemutfordringer knyttet til innsigelsesinstituttet, hvordan ulike aktører opplever dagens system, og hvilke mekanismer som påvirker bruken av innsigelser.

Det er gjennomført totalt 25 intervjuer med representanter fra statsforvaltere, fylkeskommuner, kommuner og andre myndigheter med innsigelseskompetanse

eller sentrale roller i planprosesser. Det er lagt vekt på å sikre bredde i informantgrunnlaget, både geografisk og organisatorisk. Informantene representerer ulike deler av landet, ulike typer kommuner og ulike nivåer i plansystemet. Intervjuene omfatter både små og store kommuner, områder med ulik utbyggingspress og ulike utfordringer i planleggingen som areal- og transportplanlegging, boligutbygging, næringsarealer og samferdsel kraftutbygging, hyttebygging eller villrein.

Det er intervjuet både ledere og fagpersoner med direkte erfaring fra arbeid med innsigelser og plansaker. Dette inkluderer blant annet statsforvaltere, ledere for klima- og planseksjoner hos statsforvalteren, fylkesdirektører, fylkesplansjefer, ledere innen samferdsel og vegforvaltning, kommunaldirektører, plansjefer og planfaglige medarbeidere i kommunene. Formålet har vært å få fram både overordnede perspektiver på systemet og erfaringer fra håndteringen av innsigelser i konkrete plansaker.

Intervjuene har vært semistrukturerte og tatt utgangspunkt i en felles intervjuguide. Guiden har blant annet belyst tema som samordning, skjønnsutøvelse, forholdet mellom nasjonale interesser og kommunalt handlingsrom, bruk av innsigelser, vurdering av samfunnsnytte, tekniske innsigelser, gråsoneproblematikk, tidlig dialog, planforum og organisatoriske forhold knyttet til ledelse og samordning. Samtidig har intervjuformen vært åpen nok til at informantene kunne løfte fram egne erfaringer og problemstillinger de opplever som særlig relevante.

Informasjonen fra intervjuene er brukt aktivt i analysene gjennom hele rapporten. Intervjuene har vært særlig viktige for å identifisere mønstre og variasjoner, og belyse systemutfordringer som i mindre grad framkommer gjennom tidligere utredninger og dokumentstudier. Informasjonen fra intervjuene er ikke brukt som enkeltstående dokumentasjon av bestemte forhold, men som del av et samlet analytisk grunnlag sammen med tidligere utredninger og dokumentgjennomgang.

Flere av funnene går igjen på tvers av ulike intervjuer og aktørgrupper, noe som har styrket grunnlaget for analysene i prosjektet. Det er samtidig viktig å understreke at intervjuene gjenspeiler informantenes erfaringer, vurderinger og opplevelser av systemet. Intervjuene gir derfor først og fremst innsikt i hvordan innsigelsesinstituttet fungerer i praksis, og hvilke utfordringer og dilemmaer aktørene opplever i arbeidet med plansaker og innsigelser.

2. Planpraksis møter system

Planpraksis må løpende tilpasse seg innsigelsessystemet og de rammene dette setter. Funnene i dette prosjektet peker mot et omfattende, komplekst og til dels lite koordinert rammeverk, der mange aktører, hensyn og styringssignaler påvirker innsigelsespraksisen. Dette innebærer at flere av utfordringene som kommer til uttrykk i planprosessene ikke bare kan forklares med planpraksis, men også har sammenheng med hvordan innsigelsessystemet er innrettet og fungerer.

Det er åpenbare forbedringspotensial i planpraksis i Norge. Samtidig viser analysene i dette prosjektet at mange av utfordringene som kommuner, statsforvaltere og fylkeskommuner beskriver har karakter av systemutfordringer. Skal potensialet for forbedringer i planpraksisen realiseres, må derfor også rammebetingelsene og systemutfordringer ved innsigelsessystemet vies større oppmerksomhet.

2.1. Innsigelser omfatter flere kategorier

Innsigelse er blant annet i tidligere utredninger i praksis omtalt som en kategori, «innsigelse er innsigelse». Dette er riktig i forhold til hva innsigelse innebærer rettslig og prosessuelt, men gir ikke et riktig bilde av hva innsigelse omfatter i praksis. I dag brukes innsigelse både på plansaker med store konflikter med for eksempel nasjonale interesser knyttet til natur eller fulldyrka jord, og på mindre saker som siktlinjer i reguleringsplaner.

I praktisk planlegging kan innsigelser etter dagens system inndeles i tre kategorier, klare innsigelser, gråsonerinnsigelser og tekniske innsigelser.



Figur 2.1 Ulike kategorier innsigelser. Figuren angir ikke volum på de ulike kategoriene innsigelser.

Klare innsigelser er her definert som konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser, ofte som grunnleggende uenighet om arealbruken der kommunens arealplan innebærer en vesentlig og begrunnet konflikt som er tydelig for kommunen og er etterprøvbar. I disse sakene kan kommunen enten ta innsigelsen til følge eller gå videre med kommunens planløsning. Velger kommunen å ikke ta innsigelsen til følge har kommunen en annen politisk prioritering av samfunnsbehov, bruk og vern enn innsigelsesmyndigheten.

Om det ikke er mulig å komme fram til en løsning skal vanlige prosedyrer med mekling og eventuelt avgjørelse i departementet følges.

«*Gråsoneinnsigelser*» omfatter innsigelser der innsigelsesmyndighet bruker en stor grad av skjønn og/eller et stort spekter av begrunnelser som er uklare og/eller ikke er tydelig for kommunen. Gråsoneinnsigelser omfatter mange tema og gjelder både kommuneplan- og reguleringsplannivået. Gråsoneinnsigelser er saker der skjønnsutøvelsen er mer fremtredende, begrunnelsene mer sammensatte og kommunens aksept mindre. Her dreier konflikten seg ofte om hvor langt nasjonale eller regionale hensyn rekker, og hvor det kommunale skjønnsrommet begynner.

«*Tekniske innsigelser*» omfatter typisk forhold knyttet til planens utforming, bestemmelser eller tekniske krav, for eksempel frisiktsoner, vegnormaler, støybestemmelser eller hensynssoner. Slike innsigelser er ofte knyttet til hvordan planen er utformet, snarere enn til grunnleggende uenighet om arealbruken eller en direkte konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser, men innsigelsesmyndighet har etter gjeldende regelverk kun innsigelse som virkemiddel for å sikre at kommunen gjør de nødvendige endringene i planen når dette ikke er avklart før høring.

Høy grad av gjenkjennelse hos informantene

Et gjennomgående funn i intervjuene er en høy grad av gjenkjennelse av kategoriene som ble presentert i intervjuene. Selv om innsigelser formelt behandles som én kategori i plansystemet, beskriver mange informanter at det er stor forskjell på hva ulike innsigelser faktisk handler om, hvordan de oppstår og hvordan de håndteres. Samtidig understrekes det at grensene mellom kategoriene ikke er entydige. Mange saker inneholder elementer fra flere kategorier samtidig, og enkelte innsigelser kan utvikle seg fra tekniske spørsmål til større interessekonflikter underveis i prosessen.

Klare innsigelser

Flere informanter beskriver at enkelte innsigelser er relativt klare og forutsigbare. Dette gjelder særlig saker hvor planforslag kommer i direkte konflikt med tydelige nasjonale eller regionale interesser som;

- større inngrep i fulldyrka jord,
- bygging i fareområder,
- vesentlige konflikter med nasjonale naturverdier,
- eller planer som bryter tydelig med overordnede føringer for eksempel knyttet til samordnet areal og transport.

I slike saker beskriver flere informanter at det i liten grad er tvil om at innsigelse vil bli fremmet. Flere omtaler dette som saker hvor det er tydelige konflikter med nasjonale eller vesentlig regionale interesser, og at kommunen bevisst velger å utfordre nasjonal politikk. Disse innsigelsene framstår ofte som de mest stabile og minst krevende i systemet, fordi både kommuner og innsigelsesmyndigheter i stor grad kjenner rammene og derigjennom konflikten på forhånd.

Eksempel klar innsigelse kommuneplanens arealdel

I arbeidet med kommuneplanens arealdel ble et større øyområde foreslått avsatt til næringsformål. Området omfattet kartlagt natur av svært høy verdi, viktige marine naturtyper, myrarealer, inngrepsfrie naturområder og et viktig friluftslivsområde.

Både statsforvalteren og fylkeskommunen fremmet innsigelse. Innsigelsene var begrunnet i konflikt med naturmangfold, karbonrike arealer, strandsonen, landskapsverdier og friluftsinnteresser. Det ble også vist til klima- og energihensyn, arealbruk og mobilitet samt vurdering av tiltakets samfunnsnytte.

Saken illustrerer en klar innsigelse hvor planforslaget kommer i direkte konflikt med flere kartlagte nasjonale og vesentlig regionale interesser. Konflikten var godt dokumentert. At planen berørte nasjonale og vesentlig regionale interesser, var ikke omstridt. Etter mekling uten løsning ble saken oversendt departementet for avgjørelse.

Eksempel klar innsigelse reguleringsplan

Reguleringsplan legger opp til etablering av nytt kryss langs riksveg med stigning på nesten 7 %, noe som ikke er forenelig med krav i vegnormalene. Det er ikke vurdert alternative atkomster. Søknad om avvik fra vegnormalen er avslått og det fremmes innsigelse til planen.

Kryss i stigninger kan gi høyere ulykkesrisiko. Tunge kjøretøy kan ha spesielt store utfordringer i stigning, både med å bremse og akselerere, noe som kan føre til økt risiko for ulykker og dårlig fremkommelighet. Dette gjelder særlig ved glatt vei. Riksveien er en viktig riksveiforbindelse med stor regional betydning. Etablering av et nytt kryss på denne strekningen er vurdert å kunne øke risikoen for dårlig fremkommelighet og for ulykker.

Saken illustrer en klart begrunnet innsigelse som kommunen tok til følge.

Gråsoneinnsigelser

Den typen innsigelser som beskrives som mest krevende i intervjuene er de mer skjønnspregede gråsoneinnsigelsene. Dette er saker hvor det ikke finnes tydelige fasitsvar, og hvor konfliktene i stor grad handler om avveiiinger mellom ulike hensyn eller at en myndighet ønsker en annen kvalitet i planen enn kommunen. I disse sakene beskriver flere kommuner at de opplever at statlige og regionale

myndigheter går langt inn i kommunens handlingsrom og lokale skjønnsvurderinger. Samtidig peker flere innsigelsesmyndigheter på at nasjonale mål og langsiktige hensyn gjør det nødvendig å bruke skjønn, og reise denne type innsigelser i enkelte saker. Eksempler er:

- jordvern for eksempel i form av dyrkbar mark versus bolig- eller næringsutvikling
- fortetting versus bokvalitet
- naturhensyn versus lokal samfunnsutvikling uten at det er direkte konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale naturverdier
- areal- og transport og bolig og næringsutvikling der det er mer uklart om det er en direkte konflikt
- hvor mye dokumentasjon som er tilstrekkelig og hva som anses som godt nok kunnskapsgrunnlag,

Eksempel på gråsoneinnsigelse kommuneplanens arealdel - klimagassutslipp

Et område er i gjeldende arealdel vist som LNF-område spredt boligbygging, og foreslås avsatt til bolig i ny plan. Innenfor område finnes det registrert myr. Konsekvensutredningen viser gul konsekvensgrad av klimagassutslipp om området blir brukt til bolig. Det er uklart om utslipp fra myr er en del av dette.

Regional planstrategi legger vekt på at det er nødvendig å ta grep for å motvirke klimaendringene. Fylkeskommunen fremmer innsigelse til boligområdet. Innsigelsen kan løses ved å ta boligformålet ut av planforslaget.

Statsforvalter hadde ikke innsigelse til dette boligområdet. Fylkeskommunen frafalt senere innsigelsen.

Eksempel på gråsoneinnsigelse kommuneplanens arealdel - utnyttelsesgrad for handel i sentrumsområder

I arbeidet med kommuneplanens arealdel fremmet fylkeskommunen innsigelse til en mindre økning av utnyttelsesgraden for tomter innenfor et etablert handelsområde i sentrum. Innsigelsen var begrunnet med at endringen ikke var i samsvar med den regionale kjøpesenterbestemmelsen.

Kommunen mente på sin side at endringen var av begrenset betydning, og at den regionale bestemmelsen ble tolket for strengt. Etter mekling uten enighet ble saken oversendt departementet for avgjørelse. Departementet konkluderte med at planforslaget var i tråd med nasjonal politikk, og la til grunn at det er kommunen som har ansvaret for å avgjøre fordelingen av handel innenfor eget sentrumsområde.

Eksempel gråsoneinnsigelse detaljreguleringsplan - byggehøyder og kulturmiljø

I en detaljreguleringsplan for utvidelse av et eksisterende næringsbygg vurderte fylkeskommunen at planforslaget på flere områder var forbedret gjennom planprosessen. Samtidig mente fylkeskommunen at byggehøydene fortsatt var for store i forhold til omkringliggende verneverdig bebyggelse og intensjonene i områdereguleringen for sentrum.

Kommunen la til grunn at høydene var nødvendige for å oppnå ønsket byutvikling og at prosjektet samlet sett var godt tilpasset omgivelsene. Fylkeskommunen vurderte på sin side at økte byggehøyder ville svekke kulturmiljøet og bryte med de overordnede rammene for utviklingen av sentrum.

Saken illustrerer en gråsoneinnsigelse hvor konflikten ikke gjelder en entydig interessekonflikt, men en skjønnsmessig avveining mellom hensynet til kulturmiljø og ønsket om fortetting og byutvikling. Den reiser også spørsmål om hvor langt regionale myndigheter kan gå i å overprøve kommunens planfaglige vurderinger innenfor rammene av en vedtatt områdeplan.

Eksempel på gråsoneinnsigelse detaljreguleringsplan - barn og unge

Detaljregulering for fortettingsområde i by. Fylkeskommunen fremmet innsigelse fordi plassering av renovasjonsløsning vil medføre trafikkfare og lukt. Innsigelsen ble begrunnet i rikspolitisk retningslinjer for barn og unge 5a arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare. Kommunen var uenig i vurderingen og at dette er en lokal vurdering som del av en helhetsløsning i reguleringsplanen. Innsigelsen er ikke avklart. Fra intervjuene i prosjektet kom det fram at dette er tema det ikke fremmes innsigelse til hos andre fylkeskommuner, men planfaglige råde

Eksempel på gråsoneinnsigelse detaljreguleringsplan - bokvalitet og sosial infrastruktur

I en detaljregulering for et større transformasjonsområde med om lag 600 boliger og 5 000 arbeidsplasser fremmet statsforvalteren innsigelse til deler av planforslaget. Innsigelsen var begrunnet med at planen ikke i tilstrekkelig grad sikret bokvalitet for de minste boligene i støyutsatte områder, at støybestemmelsene for omsorgsboliger var mangelfulle, og at den planlagte barnehagen innebar en risiko for at nasjonale føringer om sosial infrastruktur og hensynet til barn og unge ikke ville bli tilstrekkelig ivaretatt.

Saken illustrerer en gråsoneinnsigelse hvor konflikten ikke gjelder en klart avgrenset nasjonal interesse, men en skjønnsmessig vurdering av planens kvaliteter. Den viser hvordan vurderinger av bokvalitet, støy og sosial infrastruktur kan innebære avveininger mellom kommunens helhetlige planfaglige skjønn og innsigelsesmyndighetens tolkning av nasjonale retningslinjer.

Flere informanter beskriver gråsoneinnsigelsene som de mest ressurskrevende og konfliktfylte, nettopp fordi vurderingene ofte er sammensatte og åpner for ulike faglige og politiske vurderinger.

Tekniske innsigelser

Mange informanter beskriver disse innsigelsene som saker som ofte kan løses relativt enkelt gjennom justeringer eller tilleggsdokumentasjon til plansaken. Flere peker på at slike innsigelser sjelden handler om grunnleggende uenighet om arealbruk, men mer om at noe må avklares, dokumenteres eller presiseres. Tekniske innsigelser er særlig knyttet til reguleringsplaner og kan for eksempel omfatte utforming av bestemmelser om støy, frisiktsoner, løsninger for overvann og utforming av enkelte reguleringsbestemmelser. Samtidig er det viktig at denne type krav fra regionale myndigheter er tydelig og har en hjemmel.

I mange tilfeller er det begrenset uenighet mellom kommunen og innsigelsesmyndigheten om hvilke endringer som må gjøres, og konflikten kan løses gjennom justeringer i plankart eller bestemmelser. Samtidig viser intervjuene at tekniske innsigelser ikke nødvendigvis er så objektive eller enkle som de kan framstå. Også her gjøres det skjønnsmessige vurderinger, blant annet knyttet til hvordan tekniske krav skal forstås og anvendes i den enkelte saken, hvor langt kravene skal trekkes, og hvilket kunnskapsgrunnlag som er nødvendig. Dersom innsigelsen i større grad handler om avveininger mellom ulike hensyn eller vurderinger av kommunens handlingsrom, vil den være en gråsoneinnsigelse.

Eksempel på teknisk innsigelse detaljreguleringsplan - Samfunnssikkerhet

I en reguleringsplan fremmet statsforvalteren innsigelse fordi planforslaget ikke i tilstrekkelig grad ivaretok krav til samfunnssikkerhet knyttet til flom- og bølgepåvirkning. Innsigelsen var ikke rettet mot arealbruken som sådan, men mot hvordan risikoen var håndtert i planen. Konflikten ble løst ved at det ble innarbeidet hensynssoner i plankartet som sikret nødvendig oppfølging av risikoen.

Saken illustrerer en teknisk innsigelse hvor hovedspørsmålet var planens utforming og dokumentasjon, ikke en grunnleggende konflikt om arealbruken.

Eksempel på teknisk innsigelse detaljreguleringsplan - Støy

I en annen reguleringsplan fremmet statsforvalteren innsigelse fordi planbestemmelsene ikke i tilstrekkelig grad sikret oppfølging av støyretningslinje T-1442. Innsigelsen var knyttet til utformingen av planbestemmelsene og ikke til selve utbyggingsformålet. Konflikten ble løst ved at kommunen justerte støybestemmelsene i planen.

Saken illustrerer en teknisk innsigelse hvor det var mulig å løse konflikten gjennom mindre endringer i planbestemmelsene uten å endre den overordnede arealbruken.

Flere kommuner opplever også at enkelte tekniske innsigelser i praksis brukes som en måte å sikre at forhold blir fulgt opp, eller som en «nødbrems» når myndighetene mener noe er for dårlig avklart. Intervjuene viser samtidig at skillet mellom tekniske innsigelser og gråsoneinnsigelser kan være uklart.

Intervjuene peker også på viktige forskjeller mellom kommuneplannivå og reguleringsplannivå. På kommuneplannivå handler innsigelser oftere om overordnende avveininger av arealbruk, og interessekonfliktene er ofte tydeligere. Samtidig opplever mange kommuner at detaljeringsnivået på kommuneplannivået har økt og at det er viktig at det er mulig å holde arealdelen på et strategisk nivå. På reguleringsplannivå framstår tekniske innsigelser som langt mer dominerende. Flere informanter beskriver også at kravene til detaljering og dokumentasjon har økt betydelig over tid, særlig innen samferdsel, støy, overvann og samfunnssikkerhet.

«Det er forskjell på et nei med store bokstaver og et nei med små bokstaver.» (klare innsigelser vs. tekniske innsigelser)

«Mange av de tekniske innsigelsene handler egentlig ikke om konflikt, men om at noe må avklares eller dokumenteres bedre.»

«Noen ganger bruker vi innsigelse fordi vi må være sikre på at forholdet faktisk blir fulgt opp.»

«Det er ofte i gråsonene de store konfliktene oppstår.»

«Mange av disse sakene handler egentlig om hvor langt staten kan gå inn i kommunens skjønnsrom.»

«Det er sjelden helt klare fasitsvar i disse sakene.»

«På kommuneplannivå handler det ofte om de store avveiningene. På reguleringsnivå blir det mye mer teknikk og detaljer.»

«Vi behandler ofte innsigelser som om alt er samme type konflikt, men det er det jo ikke.»

2.2. Antallet innsigelser som indikator for om instituttet er velfungerende

Diskusjonene om innsigelsesinstituttet og hvordan det fungerer er ofte tett knyttet til antallet innsigelser. Både politisk og administrativt brukes reduksjon i antall innsigelser ofte som en indikator på at systemet fungerer godt, og det motsatte når omfanget av innsigelser øker. Utfordringer knyttet til bruken av antallet innsigelser som indikator oppstår når innsigelse brukes på «alt» det vil si både

klare innsigelser, gråsonerinnsigelser og tekniske innsigelser. Da gir antallet innsigelser et uklart bilde av hvordan innsigelsesinstituttet faktisk fungerer når det er forholdet mellom lokalt selvstyre og nasjonale og vesentlig regionale interesser det skal handle om.

Dersom innsigelsesinstituttet skal ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser som er hovedintensjonen med instituttet, skal det primært brukes når det foreligger klare konflikter mellom lokale ønsker og nasjonale eller vesentlig regionale hensyn. I slike saker kan innsigelser være et uttrykk for at systemet fungerer slik det er ment å fungere. Mange innsigelser vil da være et uttrykk for at kommunene har valgt å utfordre nasjonale eller vesentlig regionale interesser fordi viktige lokale behov prioriteres, men er ikke et tall på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer.

Trolig har diskusjonene om innsigelsesinstituttet i for stor grad har vært knyttet til antall, og i for liten grad knyttet til kategorier innsigelser og hvorfor de oppstår.

«Det er ikke sikkert mange innsigelser betyr at systemet fungerer dårlig.»

«Noen konflikter skal jo faktisk synliggjøres.»

«Problemet er kanskje ikke antallet, men hvilke saker som blir innsigelser.»

«Hvis ingen bruker innsigelse, betyr ikke det nødvendigvis at alt fungerer bra.»

«Diskusjonen handler ofte for mye om volum og for lite om kvalitet.»

3. Administrativt skjønn som nødvendighet og utfordring

Ved utforming av planløsninger i arealplanleggingen på både kommuneplan og reguleringsplannivå, utøves det skjønn. Når dette skjønnnet utøves avveies interesser faglig før de legges fram for politisk behandling. Det betyr at det i praksis gjøres interesseavveininger som skal legges fram for kommunestyret for politisk vurdering og avgjørelse. Det er planleggere i kommunen, og i praksis planleggere for private forslagsstillere av reguleringsplaner, som har «mandat» til å gjøre disse helhetlige avveiningene på bakgrunn av føringer som er gitt for planprosessen og kunnskap som har kommet fram gjennom den. «Alle andre» gir i praksis sektorinnspill som blir avveid.

Kommer arealplanen i konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser kommer plansaken inn i et annet spor. Da vil også skjønnnet hos berørte myndigheter tre inn i prosessen. Innsigelsesmyndigheten skal da ikke bare vurdere om det er konflikt med nasjonale eller regionalt viktige interesser, men også hensynta planens samfunnsnytte.

Skjønn i innsigelsessaker opptrer derved langs to prinsipielt adskilte hovedakser:

- I vurderingen av om det er konflikter med berørte nasjonale eller vesentlig regionale interesser herunder hva som kreves av dokumentasjon for å avklare konflikt.
- I vurderingen av planens samfunnsnytte.

Skjønn er også et gjennomgående tema i intervjuene. Selv om mange innsigelser forankres i lover, statlige planretningslinjer, rundskriv og faglige normer, beskriver både kommuner, statsforvaltere og sektormyndigheter at vurderingene i praksis ofte krever avveininger der bruk av skjønn er viktig. Dette samsvarer også med funn i tidligere utredninger, blant annet fra Riksrevisjonen, NORCE og NIBR/Asplan Viak, som peker på stor variasjon i praksis, betydelig skønnsutøvelse og manglende felles vurderingsgrunnlag i mange typer saker.

Skjønn setter krav til ledelse og organisering hos innsigelsesmyndighet

Intervjuene viser at en stor grad av skjønn stiller betydelige krav til ledelse og intern samordning hos innsigelsesmyndighetene. Flere informanter peker på behovet for tydelige prioriteringer, faglig kvalitetssikring og god intern koordinering for å sikre mest mulig lik praksis og unngå at vurderingene blir for personavhengige.

Det framkommer tydelige strukturer for ledelse, koordinering og samordning hos

statsforvaltere som er intervjuet. Viktige elementer i dette er system for interne drøftinger og kvalitetssikring, samordning mellom fagområder og tydelig ledelse i vanskelige saker. Dette kan også betraktes som en nødvendig tilpasning til det komplekse rammeverket som statsforvalteren operer innenfor.

Hos fylkeskommunene som både er regional planmyndighet og sektormyndighet knyttet til kulturminner, vei og trafikksikkerhet med mer er det stor variasjon i organisering og politisk styringsmodell. Det farger også hvordan behandlingen av innsigelse styres og ledes. Generelt skilles det klart på innsigelser som behandles politisk, og innsigelser som behandles administrativt. De administrative innsigelsene er i hovedsak tekniske innsigelser slik det er definert her. Også hos fylkeskommunene vektlegges ledelse og god organisering i innsigelsessaker.

Flere informanter 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.

3.1. Vurderingen av konflikt med nasjonal og vesentlig regional interesse

Behovet for bruk av skjønn i spennet mellom lokale og nasjonale interesser er et uttrykk for en grunnleggende spenning i plansystemet. På den ene siden forventes innsigelsesmyndighetene å ivareta nasjonale og vesentlig regionale interesser. På den andre siden skal kommunene ha et reelt handlingsrom som planmyndighet.

Forholdet mellom regionalt skjønn og lokalt handlingsrom

Intervjuene viser at skjønnsutøvelsen naturlig nok vil oppleves ulikt. Flere kommuner beskriver at innsigelsesmyndighetene i enkelte saker går langt inn i vurderinger som de mener bør ligge innenfor kommunens handlingsrom.

Dersom en myndighet trer inn i kommunens skjønnsutøvelse gjennom bruk av innsigelse brukes ikke innsigelsesinstituttet slik det er intendert. Dette vil særlig kunne gjelde ved gråsoneinnsigelser. Samtidig kan det være svært krevende for kommunen å få slike saker flyttet over til planfaglige råd kommunen har ansvaret for å ta stilling til. Det påhviler derved et stort ansvar hos innsigelsesmyndighet å bruke skjønn slik det er intendert.

Et visst rom for skjønn i forhold til eventuell konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser gjør det på den andre siden også mulig å finne mer helhetlige og tilpassede løsninger i samarbeid mellom kommuner og myndigheter. Dette gjelder særlig i saker hvor det ikke finnes klare ja- eller nei-svar, men hvor ulike hensyn må balanseres mot hverandre.

Statsforvaltere beskriver for eksempel at målet ofte ikke er å stoppe planer, men å bidra til bedre løsninger gjennom dialog, justeringer og avklaringer underveis i prosessen. Enkelte beskriver også hvordan skjønnsutøvelse kan bidra til fleksibilitet og tilpasning til lokale forhold, framfor en helt mekanisk eller regelstyrt praksis. Flere informanter peker på at utfordringen derfor ikke nødvendigvis er at det utøves skjønn, men hvordan skjønnnet brukes.

Stort rom for skjønn gir ulik nasjonal praktisering

Høy kompleksitet og et stort behov for skjønnsvurderinger gir seg også utslag i ulik praktisering av innsigelse for samme tema mellom fylker. Dette er tydelige funn i tidligere utredninger om innsigelsesinstituttet, og går igjen i dette prosjektet med til dels svært ulik praktisering. For eksempel gis det i et fylke mange innsigelser knyttet til rikspolitiske retningslinjer for barn- og unge, mens det i et annet fylke ikke brukes innsigelse til den samme retningslinjen, kun planfaglige råd og merknader.

«Kommunene opplever ofte at staten går inn i deres skjønnsrom.»

«Mye av dette handler egentlig om avveininger, ikke fasitsvar.»

«Skjønn er nødvendig. Alternativet er å bli helt firkantet.»

«Det er viktig med ledelse og samordning hvis man skal ha et system med så mye skjønn.»

«Vi prøver å finne løsninger, ikke bare fremme innsigelser.»

«Også de tekniske vurderingene inneholder mye skjønn.»

«Utfordringen er ikke nødvendigvis at det utøves skjønn, men hvordan det gjøres.»

3.2. Vurderingen av planens samfunnsnytte

I innsigelsesrundskrivet H2/14 er det forutsatt at innsigelsesmyndighetene skal vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold. Rundskrivet legger vekt på at ordningen skal sikre at nasjonale og vesentlig regionale interesser, samt andre vesentlige interesser, blir ivaretatt i kommunale planer. Innsigelsesrundskrivet H2/14 understreker at det er av stor samfunnsmessig betydning at disse interessene blir godt nok ivaretatt. Ut over dette omtales ikke samfunnsnytte.

Både Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet vektlegger i sine innsigelsesrundskriv T2/16 og M1/2025 at innsigelsesmyndigheten skal gjøre en avveining mot andre samfunnsinteresser som planforslaget fremmer før det fattes en konklusjon om å fremme eller ikke fremme en innsigelse. Formuleringen om at det skal 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, er lik i de to rundskrivene.

I supplerende tildelingsbrev nr.1 2026 del 2 fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet er formuleringen om vesentlig samfunnsnytte fra rundskrivene T2/16 og M1/2025 gjentatt. Her er den også utdypet: «/arealforvaltningen skal særlig samfunnsnyttige formål som fornybar kraftproduksjon, kraftledninger, samfunnskritisk digital infrastruktur og forsvar vektet tungt ved konflikter mellom utbyggingsformål. Næringshensyn skal vektlegges opp mot andre hensyn når statsforvalteren vurderer innsigelse.»

Hvordan forstås samfunnsnytte

Samfunnsnytte framstår i perspektiv arealplanlegging og innsigelse ikke som en faglig metode, men en klargjøring av politiske prioriteringer om hva som anses som særlig samfunnsnyttige formål. Dette kan fra statens side for eksempel gå fram av tildelingsbrev som nevnt i tildelingsbrev M 1/2025 fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

For kommunene vil hva som er samfunnsnyttige formål ha en direkte sammenheng med mål og satsinger i kommuneplanens samfunnsdel, eller andre politiske føringer som er satt for samfunnsbehov og samfunnsutviklingen i kommunen. For innsigelsesmyndighetene må samfunnsnytte også sees i sammenheng med samfunnsbehov i kommunen. Det kan følgelig være ulike vurderinger lokalt og fra staten om en arealplans samfunnsnytte.

Samfunnsnytte i kontekst arealplanlegging må skilles fra samfunnsøkonomiske analyser. I større plansaker som for eksempel statlige infrastrukturinvesteringer blir det gjort samfunnsøkonomiske analyser som en del av beslutningsgrunnlaget for planen og tiltaket. Det ligger fastlagte faglige metoder for samfunnsøkonomiske analyser og vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Samfunnsnytte i den praktiske planleggingen

Vurdering av samfunnsnytte går igjen som et viktig tema i intervjuene, men også som et område mange opplever som krevende å håndtere i praksis. Både kommuner, statsforvaltere og fylkeskommuner beskriver samfunnsnytte som noe som alltid ligger i bakgrunnen når planer vurderes, men samtidig som noe det ofte er vanskelig å sette ord på, dokumentere tydelig og bruke på en systematisk måte.

Flere peker på at samfunnsnytte sjelden vurderes helt eksplisitt i innsigelsessaker. Vurderingene skjer ofte mer indirekte gjennom faglige avveier og skjønn. Dette gjelder særlig hos innsigelsesmyndighetene, hvor mange beskriver at de i praksis vurderer samfunnsnytte, men uten at dette nødvendigvis synliggjøres tydelig i

innsigelsesbrevene eller i den formelle begrunnelsen.

Samtidig går det igjen at både kommuner og utbyggere etterspør tydeligere begrunnelser for hvordan slike avveieringer gjøres. Flere kommuner opplever at det kan være vanskelig å forstå hvilke hensyn som faktisk er tillagt størst vekt når innsigelser fremmes, særlig i saker hvor flere samfunnshensyn trekker i ulike retninger.

Dette tyder på at samfunnsnytte tradisjonelt har hatt en relativt svak plass i innsigelsessystemet. Flere beskriver systemet som sterkt sektororientert, hvor ulike myndigheter i stor grad vurderer planer ut fra egne fagområder og nasjonale mål. Samtidig pekes det på at spørsmål om samfunnsnytte blir stadig viktigere, særlig i saker knyttet til boligbygging, næringsutvikling, energi, beredskap og større samfunnsutviklingsprosjekter.

Kommunenes beskrivelse av planens samfunnsnytte

Flere kommuner beskriver at de arbeider mer aktivt med å synliggjøre samfunnsnyttene i planene sine enn tidligere. Dette handler blant annet om å forklare hvilke behov planen skal løse, hvilke alternativer som er vurdert og hvorfor kommunen mener den valgte løsningen samlet sett er den beste. Dette gjør det lettere å få fram de lokale behovene og avveieringene som ligger bak planene.

Intervjuene viser også at kommunenes egne beskrivelser av samfunnsnytte har stor betydning for hvordan planene vurderes videre. Flere informanter peker på at planer ofte er svakt begrunnet når det gjelder hvilke samfunnsmessige behov tiltaket skal løse, hvilke alternativer som er vurdert og hvorfor kommunen mener fordelene veier tyngre enn ulempene. Der slike vurderinger er tydeligere beskrevet, opplever flere at det blir lettere å forstå kommunens prioriteringer og de avveieringene som er gjort.

Samtidig er det tydelig at ulike aktører ofte legger ulikt innhold i begrepet samfunnsnytte. Kommunene legger gjerne vekt på lokal utvikling, boligbehov, arbeidsplasser og attraktivitet, mens statlige og regionale myndigheter i større grad vurderer samfunnsnytte opp mot nasjonale mål knyttet til jordvern, klima, naturmangfold og samordnet areal- og transport. Dette gjør at mange konflikter i praksis handler om ulike forståelser av hva som er til samfunnets beste på kort og lang sikt.

Behov for tydeligere føringer for hvordan samfunnsnytte skal vurderes arealplanleggingen

Samlet viser dette at vurderingene av samfunnsnytte i planer er et viktig grunnlag for et velfungerende innsigelsessystem. Det er også et behov for tydeligere føringer for hvordan samfunnsnytte skal vurderes i planleggingen. Samtidig er det

en erkjennelse av at slike vurderinger aldri vil kunne standardiseres fullt ut. Samlet peker dette mot at samfunnsnytte er et viktig, men relativt lite systematisert tema i innsigelsessaker. Vurderingene gjøres i ulik grad i praksis, og er i mindre grad

«Samfunnsnytte ligger jo egentlig i alle vurderingene vi gjør, men det er ikke sikkert det står eksplisitt i brevet.»

«Det er ofte lettere å forstå planene når kommunen forklarer hvilke alternativer som er vurdert og hvorfor de har valgt den løsningen de har valgt.»

«Samfunnsnytte er et 'wicked problem'. Det finnes sjelden ett riktig svar.»

«Vi vurderer samfunnsnytte hele tiden, men det er vanskelig å gjøre det helt metodisk eller likt fra sak til sak.»

«Kommunene beskriver ofte samfunnsnytte lokalt, mens vi må vurdere opp mot nasjonale mål og langsiktige hensyn.»

dokumentert slik at det blir tydelig og åpent hvilke vurderinger kommunen og innsigelsesmyndigheter har lagt til grunn med hensyn til samfunnsnytte.

3.3. Dokumentasjon som grunnlag for innsigelse

Innsigelser knyttet til manglende dokumentasjon, utredninger og kunnskapsgrunnlag er et gjennomgående tema enten det er arealplansaker som følger bestemmelsene om konsekvensutredninger eller ikke. I praksis skal alle arealplaner etter pbl § 4-3 første ledd ha utredet planens virkninger.

Mangelfull dokumentasjon er særlig knyttet til mangelfulle ROS-analyser, støyvurderinger, naturkartlegginger, trafikkanalyser, overvannsvurderinger og konsekvensutredninger. Flere informanter beskriver at slike innsigelser utgjør en betydelig del av innsigelsespraksisen, særlig på reguleringsplannivå.

Dokumentasjonskrav kan ikke skilles fra konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse

Det er ulike oppfatninger av hvordan innsigelser til dokumentasjon skal forstås. Flere kommuner opplever disse innsigelsene som tekniske eller prosessuelle, mens flere innsigelsesmyndigheter understreker at manglende dokumentasjon i seg selv ikke er det egentlige problemet. Det sentrale er om manglende kunnskapsgrunnlag gjør det mulig å vurdere om planen kommer i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

Dette går også igjen i intervjuer med statsforvaltere og sektormyndigheter. Flere peker på at innsigelse ikke kan begrunnes kun med at dokumentasjonen er mangelfull eller at en utredning mangler. Manglende dokumentasjon må ha

betydning for vurderingen av om det er konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser eller ikke.

Intervjuene viser samtidig at dette skillet i praksis ofte kan bli uklart. Flere kommuner beskriver at innsigelser noen ganger framstår som rene krav om mer dokumentasjon eller mer detaljerte utredninger, uten at det alltid er tydelig hvilke konkrete interesser som er truet eller hvorfor foreliggende dokumentasjonen vurderes som utilstrekkelig.

Flere kommuner peker på at omfanget av utredninger og dokumentasjonskrav har økt betydelig over tid, og at det kan være vanskelig å vite hvor nivået skal ligge i den enkelte plansaken. Samtidig peker flere innsigelsesmyndigheter på at kravene ofte skjerpes fordi planene blir mer komplekse og fordi nasjonale mål knyttet til klima, natur, samfunnssikkerhet og jordvern stiller større krav til kunnskapsgrunnlaget. De statlige planretningslinjene, for eksempel for statlige planretningslinjer for klima og energi fastsatt i 2024, er eksempel på statlige føringer med omfattende krav til dokumentasjon.

Dokumentasjon og skjønn

Intervjuene viser også at spørsmål om dokumentasjon ofte inneholder betydelige skjønnsvurderinger. Flere informanter peker på at vurderingen av hva som er «godt nok» dokumentert sjelden er helt objektiv. Dette gjelder blant annet:

- hvor detaljert en konsekvensutredning eller andre utredninger må være
- hvilket kunnskapsnivå (dokumentasjonsnivå) som kreves
- hvor mye usikkerhet som kan aksepteres før det fremmes innsigelse

Flere beskriver derfor dokumentasjonsinnsigelser som nært knyttet til gråsoneproblematikk og risikovurderinger. Manglende dokumentasjon handler i mange tilfeller ikke bare om formelle krav, men om usikkerhet rundt hvilke konsekvenser planen kan få og hvor stor risiko myndighetene er villige til å akseptere.

Opplysning om metode

Et annet tema som går igjen i intervjuene er at innsigelsesmyndighetene i liten grad konkretiserer hva slags metode som faktisk kreves for å få fram den dokumentasjonen det stilles krav om. Flere kommuner peker på at dette kan gjøre det krevende å vite hvordan innsigelsen skal følges opp i praksis. Dette kom eksempelvis fram knyttet til kommuneplanens arealdel og krav om konsekvensutredninger i LNF-områder knyttet til tiltak på eksisterende bebyggelse, hvor kommunene opplevde at det var uklart:

- hva som konkret manglet
- hvilket utredningsnivå som krevdes
- og hvilken metode som skulle brukes

Flere informanter peker derfor på at dersom manglende dokumentasjon brukes som grunnlag for innsigelse, bør innsigelsesmyndighetene i større grad:

- tydeliggjøre hvilke nasjonale eller regionale interesser som berøres
- forklare hvorfor eksisterende dokumentasjon vurderes som utilstrekkelig
- konkretisere hva som må utredes nærmere og metode som skal benyttes

Intervjuene peker samlet på at dokumentasjon og konsekvensutredninger er blitt en stadig viktigere del av innsigelsesinstituttet, men også at dette er et område hvor grensene mellom faglige krav, skjønn og reelle interessekonflikter ofte blir uklare.

Samtidig kommer det fram at manglende dokumentasjon i seg selv vanskelig kan forstås som et selvstendig innsigelsesgrunnlag. Innsigelsen får først legitimitet når det tydelig framgår hvilke nasjonale eller vesentlige regionale interesser som ikke kan vurderes eller ivaretas uten et bedre kunnskapsgrunnlag.

«Det er ikke dokumentasjonen i seg selv som er problemet, men at vi ikke kan vurdere konsekvensene godt nok.»

«Noen ganger blir det uklart hva som faktisk mangler.»

«Hvor mye kunnskap som er nok, er jo også et skjønnsspørsmål.»

«Mange av disse innsigelsene handler egentlig om usikkerhet og risiko.»

«Det må være tydelig hvilke interesser som faktisk ikke kan vurderes uten mer dokumentasjon.»

«Kommunene trenger å vite hva som konkret forventes.»

«Det holder ikke bare å si at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig.»

4. Innsigelser og forutsigbarheten i plansystemet

Forutsigbarhet og effektivitet er grunnleggende faktorer for et velfungerende plansystem som legger til rette for samfunnsutvikling og vern av viktige verdier. Arealplanprosesser tar ofte lang tid, gjerne flere år. Tidsbruk for reguleringsplanprosesser ligger i flere kommuner fra 3-6 år, mens hovedrevisjon av kommuneplanens arealdel sjelden gjennomføres under 2 år.

Rammene for innsigelser endres løpende. Det følger av dagens system der nye statlige føringer, nye veiledere, nye regionale planer eller fokusendringer hos berørte myndigheter kan endre innsigelsespraksis. Et tema som flere informanter løfter fram i intervjuene er hvordan nye statlige føringer og endringer i praksis kan få virkning for planer som allerede er under arbeid eller nylig vedtatt. Dette beskrives som en utfordring for forutsigbarheten i plansystemet, særlig i saker hvor kommunene har brukt betydelige ressurser på planprosesser basert på tidligere signaler og forventninger. Flere beskriver at planer som ble startet opp under ett sett med forventninger og signaler, senere blir vurdert etter nye nasjonale mål eller skjerpede føringer. Dette oppleves som en form for «tilbakevirkende kraft» i innsigelsespraksis.

På den andre siden peker flere innsigelsesmyndigheter på at nasjonale mål og samfunnshensyn nødvendigvis må kunne utvikles over tid. Særlig innen jordvern, klima, natur og samfunnssikkerhet beskrives det som naturlig at nye politiske prioriteringer og kunnskap påvirker hvordan planene vurderes. Flere framhever også at innsigelsesinstituttet nettopp er ment å sikre at oppdaterte nasjonale hensyn kan ivaretas i planleggingen.

Praktiseringen av innsigelse kan også endres gjennom fokusendringer hos myndigheter uten at den nasjonale politikken er endret. Et eksempel er forholdet til vannforskriften som ble vedtatt i 2007. Vår informasjonsinnhenting viser at det ble flere innsigelser knyttet til vannforskriften etter at det ble laget en ny veileder om vannforskriften og arealplanlegging i 2025. Dette eksemplifiserer at ikke bare er ny politikk, men også fokusendringer hos forvaltningen er med drive fram løpende endringer i praktiseringen av innsigelse.

Innsigelse kan fremmes til regulering som følger opp relativt ny kommuneplan

Forholdet til forutsigbarhet kommer også fram i forholdet mellom kommuneplan og reguleringsplan. Flere informanter peker på at kommunene forventer at arealavklaringer i kommuneplanen skal gi en viss forutsigbarhet for senere regulering. Samtidig beskrives det at nye nasjonale føringer eller endret praksis i

noen tilfeller fører til innsigelser også mot reguleringsplaner som følger opp relativt nye kommuneplaner, for eksempel knyttet til endret jordvernpolitikk. Det samme vil kunne gjelde forbudet mot bygging på myr, avhengig av hvordan forbudet utformes. Poenget her er ikke å underkjenne dyrka mark eller myr som viktige nasjonale interesser, men å få fram at det her ligger systemutfordringer som også utfordrer forutsigbarheten i plansystemet.

Det er forventninger til at kommuneplanens arealdel skal fungere som et overordnet og avklarende styringsdokument. Dersom premissene endres raskt, kan det etter flere informanternes syn svekke tilliten til plansystemets forutsigbarhet.

Flere informanter fra kommunene etterlyser tydeligere avklaringer av:

- hvordan nye føringer skal håndteres i pågående plansaker
- hvor raskt endret praksis skal få gjennomslag
- hvilke forventninger kommunene med rimelighet kan ha til tidligere planavklaringer

Intervjuene peker dermed på at utfordringen ikke nødvendigvis er at nasjonale mål endres over tid, men at det i begrenset grad finnes tydelige mekanismer for hvordan slike endringer skal fases inn i plansystemet og kommuniseres til kommunene.

Forholdet til 10 års fristen for innsigelse

De løpende endringene i rammen for innsigelse berører også spørsmålet om forholdet til plan- og bygningslovens regler om eldre reguleringsplaner og den såkalte «10-årsregelen». Flere peker på at systemet allerede åpner for at eldre reguleringsplaner kan vurderes på nytt eller bli mindre relevante dersom nasjonale hensyn og samfunnsutviklingen endrer seg over tid. Samtidig opplever enkelte kommuner at tilsvarende mekanismer i praksis også gjør seg gjeldende for nyere planer og pågående planprosesser, uten at dette nødvendigvis er tydelig regulert eller kommunisert.

Etter pbl. § 5-5 kan det ikke fremmes ny innsigelse til forhold det har vært fremmet innsigelse mot eller kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående årene. I en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet av 29.10.2024 konkluderer departementet med at denne 10 årsfristen ikke er absolutt, ved at det kan være adgang til å fremme innsigelse dersom det, etter at den gjeldende planen ble vedtatt har kommet nye styringsdokumenter som det nye planforslaget ikke følges opp. Dette ble også kommentert i rundskriv T-2/09 *Ikrafttredelse av ny plandel i plan- og bygningsloven*.

Det er i dag en tydelig forventning fra fagmyndighetene om at kommunale planer skal være i tråd med vedtatte overordnede planer, nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og andre statlige og regionale styringsdokumenter. Arealer som tidligere er avsatt til utbyggingsformål skal vurderes tilbakeført dersom de er i strid med nasjonale eller regionale interesser. Dette kommer eksempelvis frem i Rundskriv M-1/2025 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innfor jordvern – klargjøring av motsegnspraksisen.*

«Plutselig vurderes planene etter helt andre forventninger enn da de startet.»
«Jordvernpraksisen har blitt merkbart strengere på kort tid.»
«Kommunene trenger å vite hvor stabile planavklaringene faktisk er.»
«Det er vanskelig å planlegge langsiktig når føringene endrer seg underveis.»
«Nasjonale mål må kunne utvikle seg, men systemet må også være forutsigbart.»
«Det oppleves noen ganger som at nye signaler får tilbakevirkende kraft.»

Betydningen av oppdatert arealdel til kommuneplanen

Alder på kommuneplanens arealdel oppfattes som viktig i arbeidet med å forebygge og håndtere innsigelser, men samtidig viser intervjuene at sammenhengen mellom alder på planen og omfanget av innsigelser er mer sammensatt enn det som ofte framstilles.

Flere informanter peker på at oppdaterte kommuneplaner generelt gir bedre forutsetninger for tidlige avklaringer og mer forutsigbarhet i planprosessene. Nyere kommuneplaner beskrives som bedre tilpasset gjeldende nasjonale mål, statlige planretningslinjer og nyere krav til kunnskapsgrunnlag. Dette gjelder blant annet hensyn knyttet til jordvern, klima, naturmangfold, samfunnssikkerhet og samordnet areal- og transportutvikling.

Samtidig tyder intervjuene på at nyere kommuneplaner ikke nødvendigvis gir færre innsigelser i seg selv. Flere informanter beskriver at også relativt nye kommuneplaner utfordres gjennom private reguleringsplaner eller møter innsigelser som følge av nye nasjonale føringer, ny kunnskap eller endret praksis hos innsigelsesmyndighetene.

Flere informanter peker også på at kvaliteten på kommuneplanens arealdel ofte er vel så viktig som alderen. Enkelte eldre kommuneplaner beskrives som relativt robuste fordi de bygger på tydelige avklaringer og bevisste prioriteringer, mens nyere planer i noen tilfeller oppleves som mindre avklarende fordi de for eksempel i stor grad bygger på enkeltinnspill fra grunneiere.

Et annet tema som går igjen i intervjuene er behovet for såkalt «planvask». Flere statsforvaltere og sektormyndigheter peker på at kommunene i større grad bør gjennomgå eldre arealreserver og vurdere om disse fortsatt er aktuelle i lys av nye nasjonale mål, ny kunnskap og endrede samfunnshensyn. Dette gjelder særlig eldre byggeområder som aldri er blitt realisert, men som fortsatt ligger inne i kommuneplanene. Samtidig beskriver flere kommuner at slike prosesser ofte er krevende både politisk og administrativt, og må sees i sammenheng med hva kommunen oppfatter er samfunnsbehov og har samfunnsnytte.

Oppdaterte kommuneplaner er viktige for å redusere konflikter og skape mer forutsigbarhet i plansystemet, men alder alene gir et forenklet bilde av hvorfor innsigelser oppstår på reguleringsplannivå.

«Det hjelper å ha oppdaterte kommuneplaner, men det løser ikke alt.»
«Jordvernpraksisen har endret seg raskere enn kommuneplanene.»
«En nyere kommuneplan er ikke nødvendigvis noen garanti mot innsigelser.»
«Kommuneplanen er et viktig utgangspunkt, men ikke en endelig fasit.»
«Mange gamle arealreserver burde egentlig vært vasket ut for lenge siden.»
«Det er ofte lettere å legge inn nye områder enn å ta dem ut igjen.»

5. Dialog tilpasset reell ressursituasjon i forvaltningen

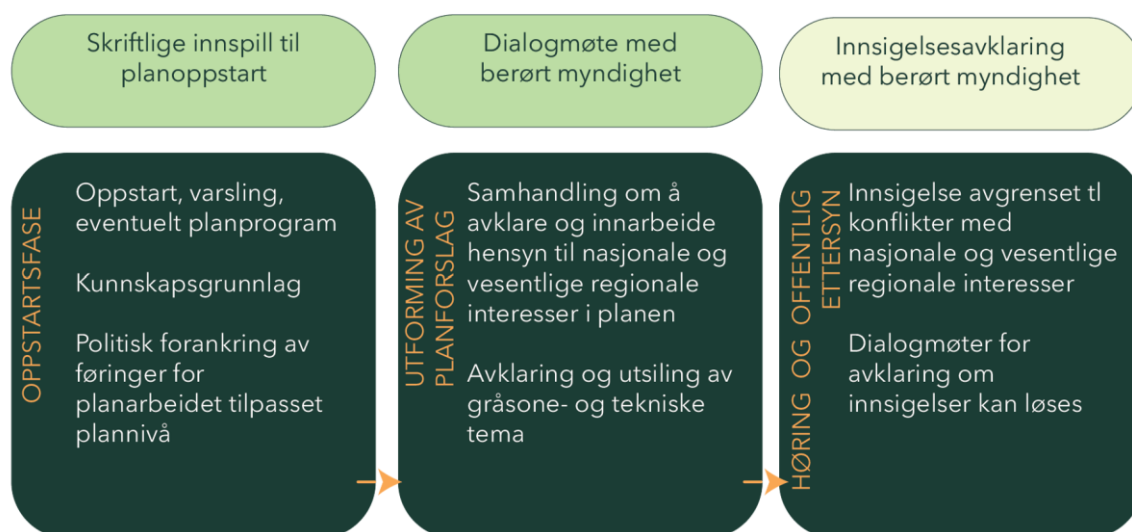
Samhandling og dialog mellom kommunene og regionale myndigheter i arealplanprosessene er viktig for å utvikle gode helhetsløsninger der lokale behov og prioriteringer også hensyntar nasjonale og vesentlig regionale interesser. Spesielt kan dette gjelde mindre kommuner med særlige behov for veiledning og dialog. Ambisjonene for samhandling og dialog er store både i lovverket og veiledningen, men mye peker i retning av at ambisjonene i de nasjonale føringene for dette ikke er tilpasset ressursituasjonen og tilgangen på plankompetanse hos regionale myndigheter.

Flere fylker har i dag svært mange kommuner, som for eksempel Innlandet med 46 kommuner, 41 i Nordland, 38 i Trøndelag, og 43 i Vestland. Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har 52 kommuner. I de enkelte fylkene er det et begrenset antall saksbehandlere som skal bidra i alle arealplansaker både på kommuneplannivå og reguleringsplannivå. Samtidig gir et svært komplekst og omfattende rammeverk for innsigelse et forsterket behovet for samhandling og dialog mellom forvaltningen og kommunene. Også informanter fra bykommuner har vektlagt dette

Det sier seg selv at det er en betydelig oppgave for regionale myndigheter å følge opp arealplanleggingen i kommunene i henhold til kravene og forventningene i plan- og bygningsloven, rundskriv, veiledninger og styringsbrev. Behovet for utsatt frist når arealplaner er på høring er velkjent.

Skal det sikres en bedre og mer effektiv arealforvaltning må ressursituasjonen i forvaltningen hensyntas, og tilgjengelige ressurser må styres dit det kan ha størst effekt. I hovedsak er det gitt føringer om at dialog må skje så tidlig som mulig i planprosessene. Informasjonsinnhenting i dette prosjektet peker på den andre siden på at dialogen er særlig viktig når det er kommet så langt i prosessen at det utformes helhetlige planløsninger.

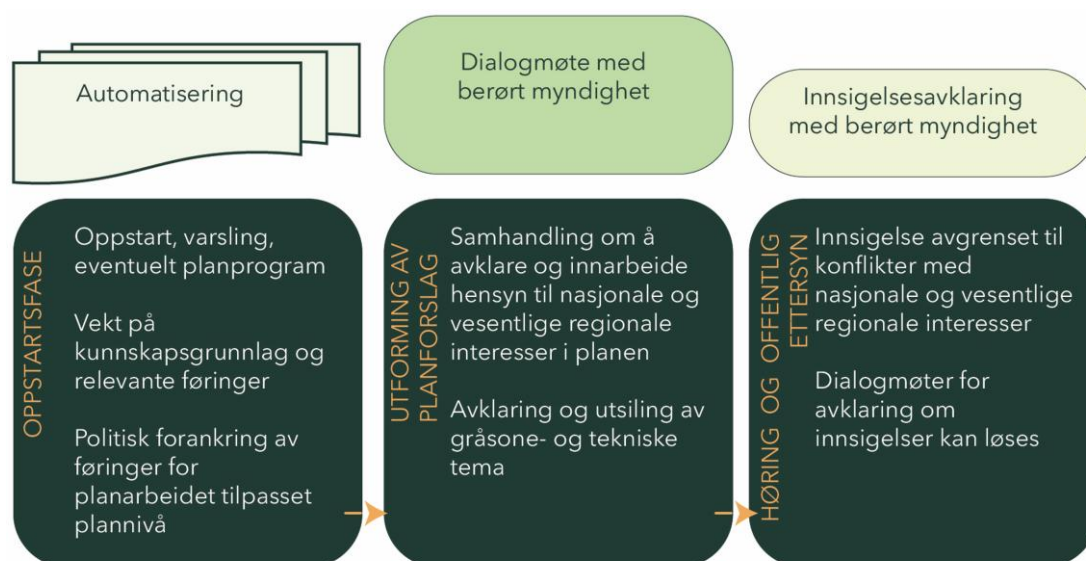
I praksis følger arealplanprosesser på både kommuneplan og reguleringsplannivå tre hovedtrinn. Regionale myndighetene kan være inne i alle trinnene avhengig av forløpet i planprosessene og type plan jfr figur 2.2.



Figur 2.2 Generelle hovedtrinn i arealplanprosesser (kommuneplan og reguleringsnivå)

I dag legges det mye ressurser i oppstartsfasen ved at det sendes brev til oppstartsvarsel eller høringsuttalelse til planprogram i alle arealplansaker. Ofte er disse generelle fordi det i de fleste arealplansakene er vanskelig for en myndighet å gi innspill som er konkrete i forhold til konflikt med nasjonale og vesentlig regionale interesser så tidlig. I oppstartsfasen vil informasjonstilgangen om planinnhold ofte være for lite, spesielt på kommuneplannivå. Det er først når planforslaget utformes at innholdet er konkret nok til at en myndighet kan avklare interesser i dialog med kommunen.

For å sikre effektiv bruk av ressurser i planprosessene med sikte på å avklare konflikter og redusere antallet innsigelser, er det et spørsmål om det bør skje en automatisering av oppstartsfasen av planprosessene slik at begrensede ressurser i større grad kan allokere til behovstilpasset dialog mellom kommune og berørt myndighet når planforslag utformes. Enten dette er knyttet til kommuneplanens arealdel, områderegulering eller detaljregulering som utarbeides av private forslagstillere jfr figur 2.3. Ved privat detaljregulering bør også forslagsstillers konsulent kunne delta i dialogmøtene sammen med kommunen.



Figur 2.3. Dreining av ressursbruk og dialog til fasen når planforslag utarbeides.

En automatisert oppstartsfase vil også kunne kombineres med at regionale myndigheter i større grad blir kunnskapsleverandører, framfor å «liste opp» hvilke nasjonale føringer eller hvilke regionale planer kommunen bør forholde seg til. Det vil heller ikke være til hinder for nødvendig oppstartsdialog i plansaker der dette anses som viktig.

I dag er regionalt planforum institusjonalisert i plan og bygningslovens § 5-3 som pålegg i alle regioner, og som arena for å løse konflikter i arealsaker. Kravet om regionalt planforum som obligatorisk institutt i de enkelte fylkene kom inn i plan- og bygningsloven i 2017. Informasjonsinnhenting i dette prosjektet viser at det er blandende erfaringer med regionalt planforum. Dette er også konklusjonen fra tidligere utredninger om innsigelsesinstituttet blant annet fra Riksrevisjonen. Hovedbilde er at regionalt planforum kan være en nyttig arena for å drøfte generelt med regionale myndigheter, men er i mindre grad egnet til å løse arealkonflikter som kan ende i innsigelse. Til det er det behov for direkte dialog med berørt myndighet.

6. Tiltak for et mer velfungerende system for innsigelser

I dette kapitlet er det gitt en gjennomgang av forslag til tiltak for et bedre og mer velfungerende system for bruk av innsigelse i arealplanleggingen.

Informasjonsinnhenting i dette prosjektet viser at både regionale myndigheter og kommuner arbeider kontinuerlig med å styrke dialog og samarbeid i arealplanleggingen. Samtidig viser analysene at det er grenser for hvilke effekter som kan oppnås i praktisk planlegging uten at systemutfordringene adresseres.

Det er foreslått tre tiltaksområder for å møte systemutfordringene som er avdekket i prosjektet; stramme inn innsigelse til hovedformålet, forenklinger og bedre nasjonal koordinering og regelverksendringer. Innenfor hvert av tiltaksområdene er det definert et sett av tiltak som går fram av tabellen nedenfor.

	Tiltak
Tiltaksområde 1 <i>Stramme inn innsigelse til hovedformålet</i>	• Avgrense innsigelser til «klare innsigelser» med nasjonale eller vesentlig regionale interesser • Redusere omfanget av gråsoneinnsigelser - krav til «kjernekonflikt» • Ta «tekniske innsigelser» ut av innsigelsesinstituttet
Tiltaksområde 2 <i>Forenklinger og bedre nasjonal koordinering</i>	• Bedre system for endringer i rammeverket for innsigelse • Forenkle og nivellere veiledningsregimet • Klarere føringer for fylkeskommunens bruk av innsigelse • Styrke det nasjonale fagansvaret for helhetlig samfunns- og arealplanlegging – nytt bolig og bygningsdirektoratet bør utvides til plandirektorat
Tiltaksområde 3 <i>Regelverksendringer</i>	• Presisere tydeligere i § 5-4 at det kun er spørsmål av "nasjonal eller vesentlig regional betydning" som kan danne grunnlag for innsigelse • Vurdere å gi sektormyndigheter adgang til å påklage reguleringsplaner etter «vesentlig merknad» (§ 1-9) for å fjerne tekniske innsigelser • Innføre en forskriftshjemmel slik at det er mulig å vedta forskrifter om innsigelse • Presisere at ny kunnskap eller nye føringer kan tilsidesette begrensningen i innsigelsesadgangen i § 5-5

Tabell 6.1 Oversikt tiltaksområder og tiltak

6.1. Tiltaksområde 1. Stramme inn innsigelse til hovedformålet

Hovedformålet med innsigelsesinstituttet er å sikre at nasjonale, vesentlig regionale og andre vesentlige interesser blir ivaretatt når kommunene utarbeider og egengodkjenner rettslig bindende arealplaner. Som det går fram av gjennomgangen foran omfatter innsigelse flere kategorier fra klare konflikter med nasjonale interesser, innsigelser som ligger i en gråsone til «tekniske innsigelser». Denne store bredden i bruken av innsigelse bidrar til å utvanne instituttet, og gjør også oppfølgingen av utviklingen av det mer krevende enn nødvendig.

Bedre begrunnelser og kobling til nasjonale og vesentlig regionale mål og hensyn var også noe av hovedhensikten med endringen av plan- og bygningsloven i 2018 der det i §5-5 ble tatt inn et siste ledd; *«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»*.

Formålet er å styrke innsigelsesinstituttet og gi mer effektive planprosesser med klarere arbeidsdeling mellom kommunene og regionale myndigheter.

Innsigelse avgrenses til klare konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser

Klare innsigelser defineres her som konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesse der kommunens arealplan innebærer en vesentlig og begrunnet konflikt som er tydelig for kommunen og er etterprøvbart. Føringer for å løse denne type innsigelser er allerede godt innarbeidet i plan- og bygningsloven og oppfølgende rundskriv, og informasjonsinnhenting i dette prosjektet viser at for eksempel statsforvaltere arbeider aktivt med dialogmøter før å løse innsigelser når de er fremmet.

En klar innsigelse kan også omfatte manglende kritisk dokumentasjon i forhold til nasjonale eller vesentlig regionale interesser. Innsigelsesmyndighet må anvise metode dersom det reises innsigelse til manglende dokumentasjon.

Redusere omfanget av «gråsoneinnsigelser» - krav til kjernekonflikt

Gråsoneinnsigelser omfatter innsigelser der innsigelsesmyndigheter bruker en stor grad av skjønn og/eller et stort spekter av begrunnelser som er uklare og ikke er tydelig for kommunen.

Et viktig tiltak for å avgrense omfanget av gråsoneinnsigelser er at det settes krav til at en innsigelse alltid skal være knyttet til en primær konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse det vil si en «kjernekonflikt». Foreligger det ikke en kjernekonflikt, bør berørte myndigheter bruke planfaglige råd.

Med krav til «kjernekonflikt» skal ikke innsigelse brukes når flere nasjonale eller vesentlig regionale hensyn ikke enkeltvis utløser innsigelse, men som etter dagens regelverk kan gjøre det med en form for sumvirkning eller helhetsavveining⁷. Denne type helhetsavveininger er i utgangspunktet tillagt kommunen som planmyndighet, og i disse sakene er det en åpenbar fare for at innsigelsesmyndighet kan tre inn i kommunestyrets skjønnsutøvelse.

Det vil alltid forekomme gråsoneinnsigelser i et skjønnsbasert innsigelsessystem. Hensikten her er å redusere omfanget, ikke fjerne dem.

Ta «tekniske innsigelser» ut av innsigelsesinstituttet

Tekniske innsigelser er innsigelser der kommunen og innsigelsesmyndigheten i prinsippet er enige, men det er feil eller mangler i plankart eller bestemmelser for de interessene myndighet skal ivareta. Omfanget av tekniske innsigelser oppgis av enkelte informanter som betydelig. Hovedpoenget her er ikke omfanget, men at det er en systemutfordring at denne type avklaringer er lagt inn i innsigelsesinstituttet. Hovedtyngden av de tekniske innsigelsene er knyttet til reguleringsplaner.

I plan- og bygningsloven av 2008 i § 1-9 *Forholdet til forvaltningsloven og klage* ble klageretten til regionale myndigheter hadde hatt til reguleringsplaner tatt bort. Begrunnelsen var å effektivisere planleggingen og unngå omkamper. Endringen medførte at for eksempel vegmyndighetene måtte endre praksis og bruke innsigelse som alternativ til å varsle kommunen om at planen vil bli påklaget dersom ikke endringer ble gjennomført. Paragraf 1-9 i plan- og bygningsloven bør endres slik at en myndighet kan ha vesentlig merknad til en reguleringsplan, med mulighet for å påklage planvedtaket i stedet for å fremme en teknisk innsigelse

Det legges samtidig føringer om at «tekniske innsigelser» ikke lenger skal være innsigelse, men vesentlig merknad. Fjerning av tekniske innsigelser vil også være en konsekvens av endringsforslagene over der innsigelse skal være «klar innsigelse» og at det settes krav til «kjernekonflikt» ved gråsoneinnsigelser.

⁷ Jfr. rundskriv H-2/14. «det kan også forekomme at flere overordnede sektorinteresser samlet er så vesentlige at innsigelse kan være aktuelt. Det kan være hensynet til naturmangfold, jordvern, kulturminnevern, trafikkforhold, forurensning og andre miljøhensyn i forbindelse med utbygging».

6.2. Tiltaksområde 2. Forenklinger og bedre nasjonal koordinering

Det er i dag et svært omfattende og komplisert rammeverk for bruk av innsigelse som er i løpende og usystematisk endring. Det er definert 43 innsigelsestema i 16 statlige veiledere med sektorperspektiv. I tillegg danner regionale planer grunnlag for innsigelse fra fylkeskommunen. Praktiseringen varierer nasjonalt og det omfattende rammeverket er en utfordring for både små og større kommuner.

Samtidig er det et tydelig ressurs- og kompetansegap mellom hvilke pålegg og føringer systemet gir og tilgjengelige ressurser og plankompetanse i forvaltningen og hos mange av kommunene. Samlet sett er det et tydelig behov for forenklinger og nasjonal koordinering av rammene for innsigelse.

Det er viktig å skille koordinering fra en form for statlig samordning som både vil være en urealistisk og udemokratisk tilnærming. Urealistisk fordi det vil kreve samordning av en rekke sektordepartement med viktige ansvarsområder. Udemokratisk fordi det vil flytte makt fra de åpne planprosesser i kommunene med medvirkning, folkevalgt styring, og statlig og regional deltagelse, til statlig nivå uten medvirkning.

Bedre system for endringer i rammeverket for innsigelse

Det foreligger i dag ikke noe system for endringer i rammeverket for innsigelse. Informasjonsinnhenting i dette prosjektet viser at endringene skjer løpende uten tydelig struktur eller systematikk. Dette reduserer forutsigbarheten for planleggingen.

Det er åpenbart at staten har behov for å gi endrede statlige føringer for arealplanleggingen i Norge etter hvert som utfordringer og behov endrer seg. Likevel bør dette inn i mer strukturerte former enn i dag for å bidra til en bedre og mer effektiv arealforvaltning.

Et mulig tiltak vil være å koble endringer i føringer for bruk av innsigelse til nasjonale forventninger for kommunal- og regional planlegging etter pbl § 6-1 som vedtas hvert fjerde år.

Forenkle og nivellere veiledningsregimet

Det foreligger i dag 16 statlige veiledere som på ulike måter gir ulike former for veiledning knyttet til innsigelse. Innrettingen og det planfaglige perspektivet i veilederne varierer og bør styrkes. Antallet veiledere bør reduseres og koordineres bedre. Det bør videre gjennomføres 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.

Klarere føringer for fylkeskommunenes bruk av innsigelse

Innsigelse knyttet til regional arealpolitikk bør kun være forankret i regional arealplan etter plan- og bygningsloven. Regional planstrategi bør ikke være grunnlag for innsigelse slik rundskrivet H-2/14 legger opp til. Det er videre behov for en mer koordinert nasjonal praksis for fylkeskommunens praktisering av innsigelse etter statlige planretningslinjer. Her er det store variasjoner mellom fylkene for eksempel knyttet til barn- og unge.

I enkelte plansaker som har vært tatt fram i dette prosjektet har fylkeskommunen hatt innsigelse til for eksempel natur og karbonutslipp i plansaker der statsforvalteren ikke har hatt innsigelse til de samme planene. Dersom det gjennom regional arealplan er lagt en streng politikk for eksempel knyttet til naturtap, er dette ikke overlappende myndighet, men et politisk valg fylkestinget har tatt. Den regionale politikken må i så fall være tydelig politisk forankret, og ikke være overlatt til skjønn hos administrasjonen.

Styrke det nasjonale fagansvaret for helhetlig samfunns- og arealplanlegging

Samlet viser dette prosjektet tydelige behov for forenklinger og bedre nasjonal koordinering av rammene for den praktiske bruken av innsigelsesinstituttet. Fokus må dreies mot styrking av den helhetlige planleggingen og det planfaglige arbeidet med å utvikle helhetlige arealplanløsninger. Fokus og vektingen i dag synes i for stor grad å være rettet mot sektorkunnskap og utredningskunnskap knyttet til bestemmelsene om konsekvensutredninger. Kommuneplanens arealdel bør styrkes som politisk og strategisk plan med færre krav til detaljering av innhold og utredninger når det er satt krav til underliggende regulering.

I dag har sektorene egne fagdirektorat, mens den helhetlige planleggingen, som er viktig for at nasjonale sektorinteresser blir ivaretatt, har det ikke. For å styrke den nasjonale koordineringen er det et spørsmål om det er behov for en tydeligere nasjonal fagmyndighet for samfunns- og arealplanlegging. Det er besluttet å slå sammen Husbanken og Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) 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.

6.3. Tiltaksområde 3. Regelverksendringer

Innsigelse innebærer at myndigheten til å treffe det endelige og rettslig bindende planvedtaket overføres fra kommunen til departementet. Dette er et inngripende virkemiddel, og det er derfor avgjørende at det klart og entydig kommer frem når en uttalelse skal anses som en innsigelse, og når den må forstås som et innspill av annen karakter.

Dagens regelverk er på flere punkter uklart og lite presist, og plan- og bygningsloven gir begrenset konkret veiledning om hvordan innsigelsesordningen skal brukes i praksis. Utfyllende generelle føringer finnes, særlig i Rundskriv H-2/14 (*Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*), men også disse er i stor grad generelt utformet. Samtidig har flere av sektormyndighetene egne rundskriv som delvis omhandler prosessen og delvis faglige kriterier. Undersøkelsene viser betydelig variasjon i praksis mellom sektormyndigheter og mellom regioner. Samlet gir dette grunnlag for å vurdere behovet for endringer i loven i tillegg til opprydning i rundskriv og andre føringer.

Det anbefales for det første at det vurderes endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse, med sikte på klarere vilkår, tydeligere terskel for bruk. For det andre bør det vurderes å fastsette en egen forskrift med mer tydeligere føringer, som erstatter og utvider Rundskriv H-2/14, og som gir sektormyndigheter, statsforvaltere og kommuner et felles og rettslig forankret rammeverk for praktiseringen av innsigelsesordningen.

Endringer i regelverket

Det er i prosjektet identifisert følgende endringsbehov i plan- og bygningsregelverket for et mer velfungerende system for innsigelse. Dette gjelder:

- Presisere tydeligere i § 5-4 at det kun er spørsmål av "nasjonal eller vesentlig regional betydning" som kan danne grunnlag for innsigelse.
- Fjerne «tekniske innsigelser» og innføre "vesentlig merknad". Vurdere å gi sektormyndigheter adgang til å påklage reguleringsplaner etter vesentlig merknad (§ 1-9).
- Innføre en forskriftshjemmel slik at det er mulig å vedta forskrifter om innsigelse, alternativt nye lovbestemmelser med nærmere presisering av prosessen og vurderingene som skal ligge til grunn for innsigelser.
- Presisere at ny kunnskap eller nye føringer kan tilsidesette begrensningen i innsigelsesadgangen i § 5-5.

Tydeligere presisering av hva som utløser innsigelse og klarere avgrensning for gråsonesakene - justering av § 5-4 første ledd

Undersøkelsene har vist at det særlig er gråsonesakene som skaper problemer i praksis. Det må derfor presiseres tydeligere enn i dag i pbl. § 5-4 første ledd at det kun er spørsmål av "nasjonal eller vesentlig regional betydning" som er grunnlag for innsigelse. Forhold som kun "av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde", bør ikke være innsigelsesgrunnlag. Det kan bety at noen slike forhold må følge sporet for "vesentlig merknad", mens andre klart defineres til å være av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Dette vil fordre en omfattende opprydning i rundskriv og andre føringer og mulig omdefinering.

Fjerne «tekniske innsigelser» og innføre "vesentlig merknad", vurdere å gi sektormyndigheter adgang til å påklage reguleringsplaner etter vesentlig merknad

Kartleggingen viser at en betydelig andel av dagens innsigelser gjelder tekniske eller mindre vesentlige forhold som i utgangspunktet ikke berører nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

For å ta tekniske innsigelser ut av instituttet, men samtidig sikre at kommunen følger opp vesentlige forhold selv om de ikke er innsigelsesberettiget, bør berørte myndigheter gis adgang til å påklage en vedtatt reguleringsplan. Forutsetningen for klageadgangen må være at de tidligere har fremmet "vesentlig merknad" om de aktuelle forholdene i høringsrunden. En slik klageadgang vil sikre at tekniske og mer avgrensede innvendinger kan ivaretas i et eget spor, mens innsigelsesinstituttet forbeholdes spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional interesse. Det må presiseres i lovtekst at det kun er forhold nevnt i den vesentlige merknaden som kan påklages. Innsigelsesforhold skal ikke både kunne påklages og behandles som innsigelse.

"Vesentlig merknad" må innføres og defineres i plan- og bygningsloven, muligens som en ny bestemmelse i kapitel 5. I tillegg må det gjøres endringer i pbl. § 1-9.

Forskriftshjemmel og mulig ny forskrift om innsigelse

Plan- og bygningsloven inneholder i dag ingen uttrykkelig hjemmel for å gi forskrift om innsigelser. Etablering av en slik forskrift forutsetter derfor en lovendring som gir departementet kompetanse til å fastsette utfyllende regler om innsigelsesordningen.

Når en forskriftsregulering uansett krever lovendring, bør det samtidig vurderes hvilke deler av innsigelsesordningen som mest hensiktsmessig reguleres i lov, og hvilke som bør fastsettes i forskrift. Lovfesting gir større rettslig tyngde, og er

særlig egnet for grunnleggende krav til når innsigelse kan fremmes, hvilke hensyn som skal vurderes, og hvilke aktører som har innsigelseskompetanse.

Forskriftsregulering gir på sin side større fleksibilitet og bedre mulighet til å fastsette detaljerte og praktisk rettede saksbehandlingsregler som kan justeres i takt med erfaringer fra praksis.

En kombinasjon der de overordnede rammene forankres i plan- og bygningsloven, mens utfyllende prosessuelle og praktiske bestemmelser gis i forskrift, vil kunne ivareta både hensynet til rettslig forankring og hensynet til et fleksibelt og tilpasningsdyktig regelverk.

Et sentralt spørsmål er om behovet for tydeligere avklaringer i regelverket og et mer velfungerende innsigelsessystem kan ivaretas gjennom forskrift. En slik forskrift vil kunne vedtas av Kommunal- og distriktsdepartementet, og vil gi mer detaljerte og bindende føringer enn det som i dag følger av Rundskriv H-2/14.

Som et sammenligningsgrunnlag kan det vises til "*Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*". Denne forskriften utfyller plan- og bygningsloven med konkrete og praktiske saksbehandlingsregler for planprosesser der forslagstiller er en privat aktør, og illustrerer hvordan en forskriftsregulering kan bygges opp med bestemmelser og tilhørende merknader som utdyper innholdet i den enkelte bestemmelse og gir veiledning for praktisk bruk.

En tilsvarende forskrift for innsigelser vil kunne samle og systematisere gjeldende føringer og legge til rette for en mer enhetlig praktisering på tvers av sektormyndigheter og regioner. Forskriften vil også kunne fungere som et virkemiddel for å gjennomføre og utfylle flere av de øvrige anbefalingene i rapporten, herunder kravet om vurdering av samfunnsnytte og en tydeligere avgrensning mot tekniske innsigelser. Den vil samtidig gi grunnlag for å fastsette overgangsordninger ved innføring av nye krav, slik at planer som ble startet opp under ett sett av forventninger og signaler, ikke senere blir vurdert etter nye nasjonale mål eller skjerpede føringer.

En ny forskrift bør samle og forenkle gjeldende føringer, og bør blant annet inneholde bestemmelser om;

- tydeligere kriterier for hva som utgjør nasjonale og vesentlige regionale interesser, med presisering av at innsigelse må inneholde minst en «kjernekonflikt»;
- tydeliggjøre at endring i veiledningen ikke kan utløse endring i hva som utløser innsigelse;
- nærmere føringer for hvordan slike interesser skal vurderes og avveies mot øvrige samfunnshensyn.

- tydelige kriterier for hva som utgjør "vesentlig merknad" og behandling av slike,
- avgrensning av overlappende myndighetsområder mellom sektormyndigheter,
- krav til begrunnelse, herunder redegjørelse for forholdsmessighet og avveining av samfunnsnytte,
- overgangsordninger ved innføring av nye statlige føringer og vurderingskriterier for når ny kunnskap eller nye føringer kan tilsidesette innsigelsesbegrensningen i pbl. § 5-5,
- faste tidspunkter for oppdatering av statlige føringer, og angivelse av hvilke dokumenter føringene skal fremkomme i,
- rett for private forslagstillere til å delta i dialog med innsigelsesmyndigheten sammen med kommunen, særlig med sikte på å styrke mulighetene for omforente løsninger i reguleringssaker.

Ny kunnskap og nye føringer som kan tilsidesette innsigelsesbegrensningen - justering av § 5-5

Det er behov for å presisere i pbl. § 5-5 at ny kunnskap eller nye føringer kan være av en slik karakter at det må kunne fremmes ny innsigelse selv om 10 års fristen ikke er utløpt. Dette følger av forarbeider/rundskriv/tolkningsutalelser i dag, men kan være vanskelig tilgjengelig. At dette viktige "unntaket" fra innsigelsesbegrensningen ikke tydelig fremgår av lovteksten svekker forutsigbarheten og brukernes forståelse av hvilken beskyttelse som begrensningen er ment å gi.

7. Videre utredninger og utviklingsarbeid

Analysene og konklusjonene i dette prosjektet peker mot flere oppfølgingstema for å styrke innsigelsesinstituttet som verktøy. I tabell 7.1 er det gitt en oversikt over hvilke tema dette kan omfatte.

Tema	Utredningsbehov
❖ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging pbl § 6-1.	Hvilken rolle nasjonale forventninger kan spille for en mer periodisert og systematisk endring i rammene for innsigelser
❖ Forenkling og koordinering av veiledere om innsigelse	Hvordan dagens 16 veiledere kan forenkles og koordineres inn mot relevans for kommuneplanens arealdel, områderegulering og detaljregulering
❖ Automatisering av dialog om kunnskap i oppstartsfasen av arealplaner	Hvordan kunnskap om nasjonale og vesentlig regionale interesser i større grad kan automatiseres som leveranser til kommunene, og erstatte veiledere og oppstartsbrev fra regionale myndigheter.
❖ Samfunnsnytte i arealplanleggingen	Klarlegge hvordan kommunene og regionale myndigheter kan vurdere og dokumentere samfunnsnytte ved utarbeidelse og behandling av arealplaner
❖ Fylkeskommunens rolle som innsigelsesmyndighet	Fylkeskommunen har flere roller som innsigelsesmyndighet både som myndighet etter sektorlov og som regional planmyndighet. Det er behov bedre innsikt i hvordan folkevalgte i fylkeskommunene opplever rollen som innsigelsesmyndighet.

Tabell 7.1 Oversikt tema og utredningsbehov

Styrket plankompetanse hos kommunene og forvaltningen er viktig for et effektivt plansystem og et velfungerende system for innsigelser. Dette er ikke satt opp som et eget utredningstema, men funnene i dette prosjektet understreker behovet for at dette gis prioritet.

8. Vedlegg

- ❖ Vedlegg 1. Oversikt statlige innsigelsestema og føringer. AV 28.04.26