



SIVILOMBUDET

Nytt fra Sivilombudet på plan- og bygningsrettens område

Kari Bryge Ødegården og Sunniva Skoglunn

9. oktober 2025



Hva gjør Sivilombudet?

- Skal hindre at forvaltningen utøver urett overfor borgerne
- Bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene



Klagesaksbehandling

- Undersøker klager fra borgere som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra stat eller kommune



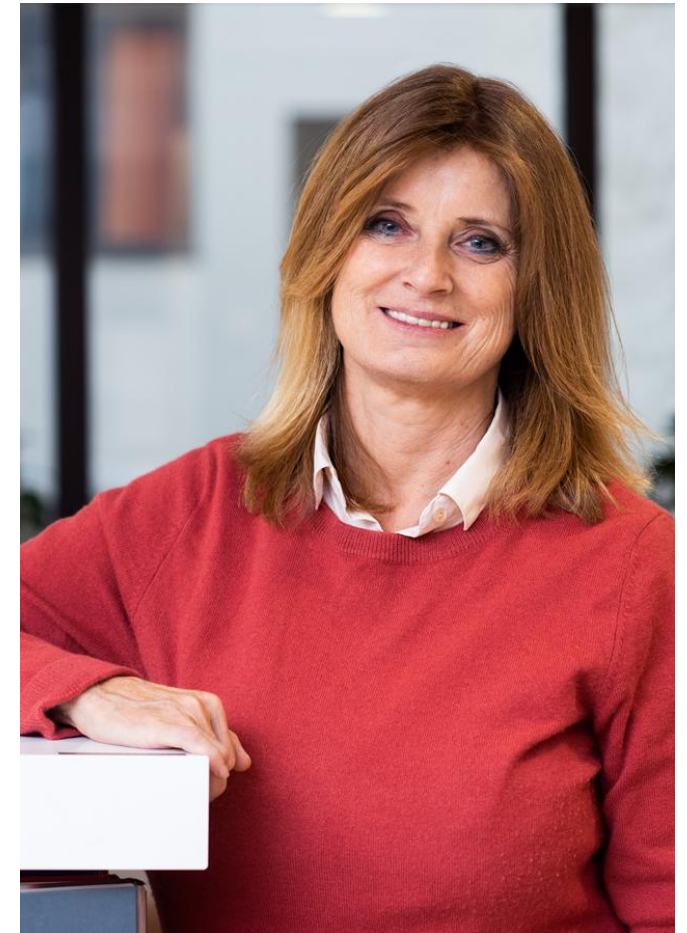
Forebygging av tortur og umenneskelig behandling

- Arbeider for å forebygge tortur og umenneskelig behandling i institusjoner ved å besøke steder hvor mennesker er fratatt friheten



Eget tiltak

- Kan av eget tiltak ta opp, undersøke og uttale sin mening om konkrete eller generelle forhold i forvaltningen.



Sivilombud Hanne Harlem



Reguleringsplaner og dispensasjoner

- Trondheim kommune – plansituasjon og dispensasjonspraksis – gamle planer (SOM-2023-5332)



Naturmangfoldloven

- Hyttefelt ved fuglefredningsområde (SOM-2024-1708)



Ulovlighetsoppfølging

- Kristiansand kommune (SOM-2024-682)
- Fredrikstad kommune (SOM-2024-197)



Hva kommer?

Tolkning av reguleringsplaner

Trondheim: Eldre reguleringsplaner – plansituasjon og dispensasjonspraksis. SOM-2023-5332

Plansituasjonen

- Stort antall eldre og utdaterte reguleringsplaner



Tolkning av reguleringsplaner

Trondheim: Eldre reguleringsplaner – plansituasjon og dispensasjonspraksis. SOM-2023-5332

Ca 4.700 eldre planer	Pbl. 1985:	2.700
	Bygnl. 1965:	1.460
	Bygnl. 1924:	540
	Bygnv. 1906:	40
	Eldre forordn.:	3





Bilde: Saksdokumentene

Plansituasjonen – utgangspunkter

- Kommunen har plikt til planlegging
 - Lokaldemokratisk prosess
 - Planlegging skal gi forutsigbarhet og styre arealbruken
 - Reguleringsplaner skal være oppdaterte og relevante
 - Gamle planer gir dårlig grunnlag for beslutninger og rettigheter
 - Kunnskap om klima og naturfare må være oppdatert
 - Endringer i arealbruk skal skje gjennom planer – ikke dispensasjoner

Oppsummert: Krav om forsvarlig og egnet plangrunnlag for å oppfylleplikten til planlegging

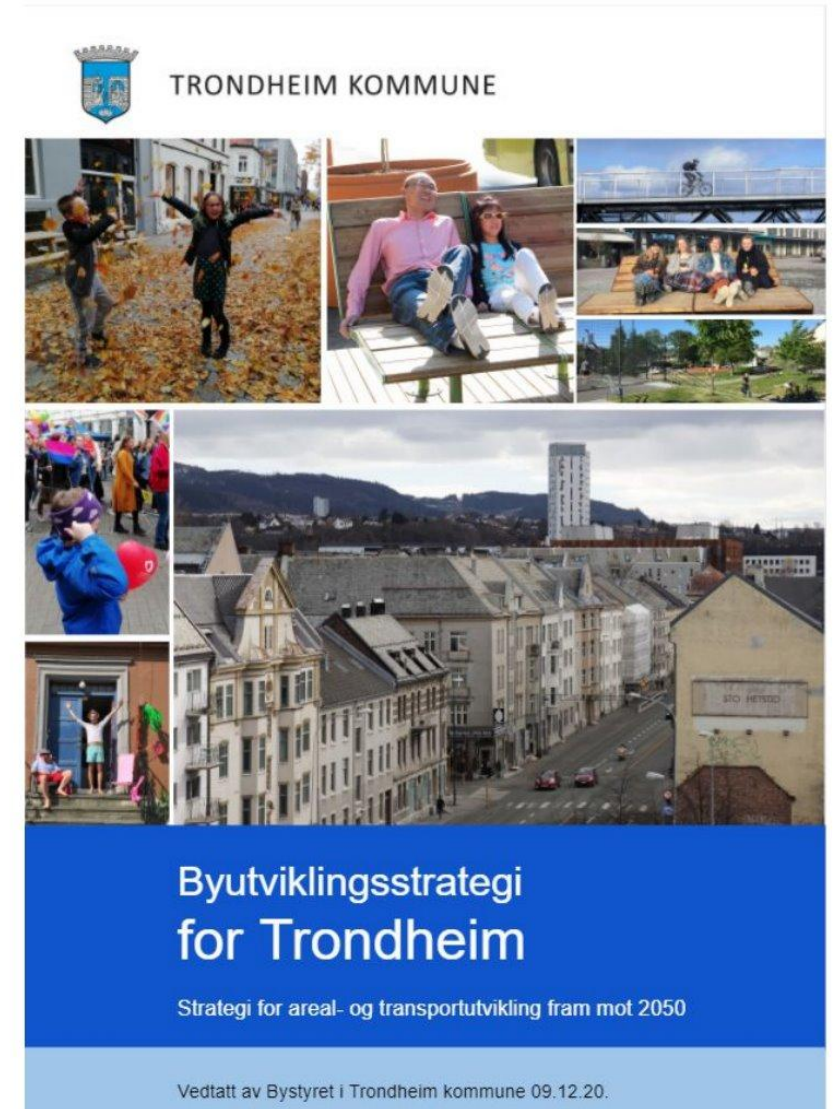


Tolkning av reguleringsplaner

Trondheim: Eldre reguleringsplaner – plansituasjon og dispensasjonspraksis. SOM-2023-5332

Plansituasjonen – Trondheim kommune

- Reflekterer ikke ønsket arealbruk
- Politisk målsetting om fortetting i Trondheim kommune
- Uoverensstemmelse mellom politisk ønsket utnyttelse og reguleringsplanene



Tolkning av reguleringsplaner

Trondheim: Eldre reguleringsplaner – plansituasjon og dispensasjonspraksis. SOM-2023-5332

Plansituasjonen – Trondheim kommune forts.

- Ikke egnet som informasjons- og beslutningsgrunnlag
- Vanskelige tolkningsspørsmål i byggesakene – hva er lov og hva er forbudt?
 - Forarbeider til gamle lover
 - Planer uten veiledning



Plansituasjonen – Trondheim kommune forts.

- Risiko for utdatert kunnskapsgrunnlag om klima og naturfare

Hundrevis av byggesaker på kvikkleire i Trondheim – svært få har blitt stanset



Tolkning av reguleringsplaner

Trondheim: Eldre reguleringsplaner – plansituasjon og dispensasjonspraksis. SOM-2023-5332

Plansituasjonen – Trondheim kommune forts.

- Påvirket dispensasjonsvurderingene (del II av vår undersøkelse)
- Arealutviklingen blir i realiteten styrt gjennom Byggesakskontorets dispensasjonsvurderinger

Oppsummert: Mange reguleringsplaner i Trondheim fungerer ikke slik loven forutsetter



Dispensasjon – utgangspunkter

- Hovedregel: Arealbruk skal styres gjennom planer
- Dispensasjon er unntak
- To vilkår for å gi dispensasjon (§ 19-2)
 - «(...) hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt»
 - «Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene»
- Kommunen *kan* gi dispensasjon – men må ikke
- Høy terskel, særlig for nye planer



Dispensasjon

Trondheim: Dispensasjon fra eldre reguleringsplaner. SOM-2023-5332

Eksempel: SOM-2024-5496 (overskridelse av byggegrense med 1,1 meter)



Dispensasjonspraksis i Trondheim

- Reguleringsplaner fra før år 2000. Vedtak fra 2023.
- Gjennomgikk 60 tilfeldige av 369 vedtak
 - Så etter systematiske trekk
- Mangelfulle rettslige vurderinger
- Utydelig grense mellom de to vilkårene
- Feil vurderingstema – vurdering opp mot dagens arealbruk
- Fordeler og ulemper vurderes ikke grundig nok
- Fortetting vektlegges for generelt
- For lav terskel for å gi dispensasjon
- Lite bruk av kommunens adgang til å avslå dispensasjon pga. behov for planendring («kan» i § 19-2 første ledd)



Forvaltningens oppfølging

- Strategi for eldre reguleringsplaner til byrådet ved årsskiftet 25/26
- Tiltak for å forbedre dispensasjonspraksisen i kommunen
- Statusoppdatering innen slutten av februar 2026
 - Redegjøre for gjennomførte tiltak
 - Hvilken effekt



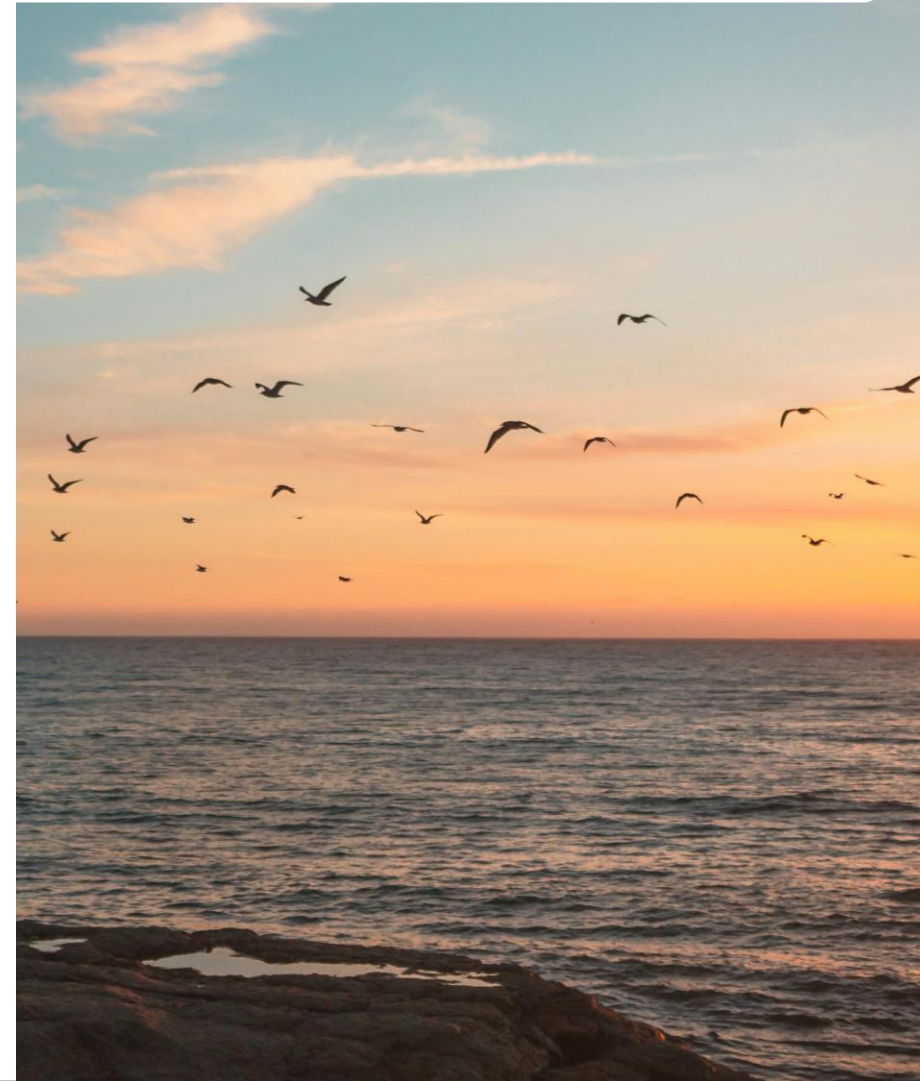
Krav etter naturmangfoldloven - reguleringsplaner

Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Om saken

- Kommunestyret vedtok detaljreguleringsplan for Sørskogen hyttefelt («bare» seks nye hytter)
- Planområdet ligger i og nær:
 - Fuglefredningsområde
 - Naturreservat
 - UNESCO-godkjent geopark
 - Truet naturtype
 - Registrerte rødlistede fugle- og flaggermusarter
- Klage og videre behandling
 - Flere aktører klaget på vedtaket og pekte på mangelfullt kunnskapsgrunnlag og hensyn til truet natur.
 - Statsforvalteren opprettholdt planvedtaket

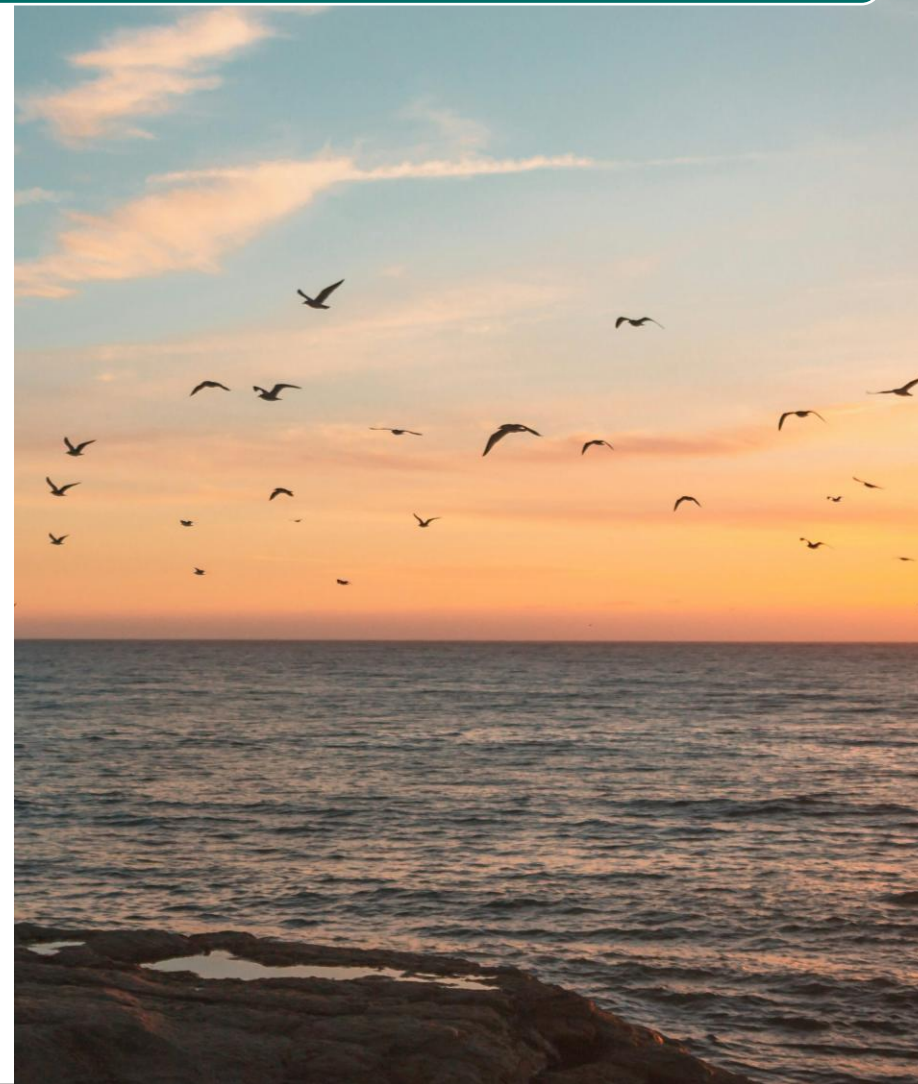


Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Om saken

- Sentrale spørsmål
 - Hvordan skal naturmangfold vurderes og vektes i arealplanlegging?
 - Hvor langt må forvaltningen gå i å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet?



Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Krav etter naturmangfoldloven

- Rettslige utgangspunkter
 - Naturmangfoldloven – krav til saksbehandling (ikke resultat)
 - Kommunens planansvar

Formålet med loven (§ 1)

*«Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser **tas vare på** ved **bærekraftig bruk og vern**, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i **fremtiden**, også som grunnlag for samisk kultur.»*

Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Krav etter naturmangfoldloven

§ 7. (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12)

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

§ 8 Kunnskapsgrunnlaget

§ 9 Føre-var-prinsippet

§ 10 Økosystemtilnærming og samlet belastning

§ 11 Tiltakshaver betaler

§ 12 Alternativvurderinger

Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Krav etter naturmangfoldloven

Plikt til å vurdere og begrunne

- Gjelder alle beslutninger som berører natur
- Egen begrunnelsesplikt (+ pbl. og fvl.)
- Forholdet til plan- og bygningsloven:
 - Påvirkning på naturmangfoldet skal veies mot andre planhensyn
 - Vekten er relativ
 - Jo større inngrep, trussel mot naturmangfoldet og verdien av naturmangfoldet
 - Jo større vekt har naturmangfoldet
- "Skal fremgå" av vedtaket – hvordan prinsippene er brukt, hvilken vekt i forhold til andre hensyn, mv.
- Selvstendig vurdering



Krav etter naturmangfoldloven

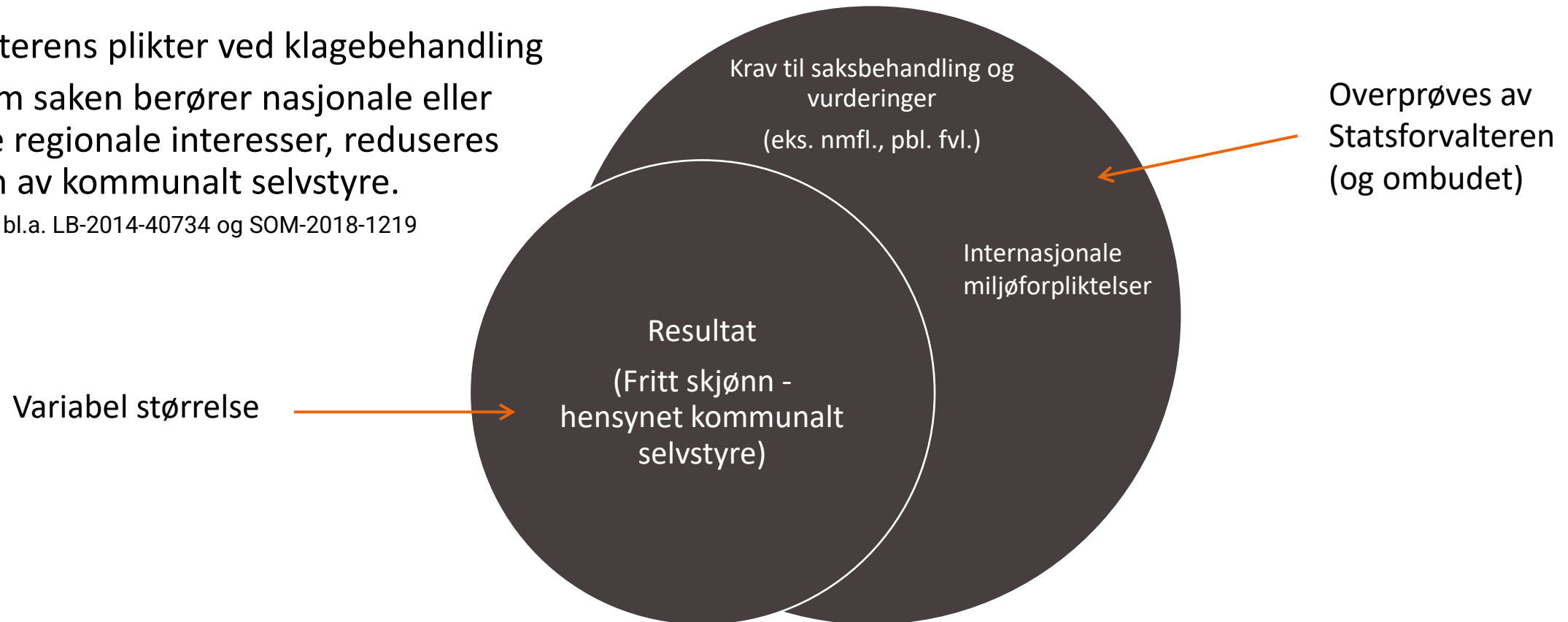
- Statsforvalterens plikter ved klagebehandling
 - Lovpålagt kontroll.
 - Skal vurdere alle sider av saken – rettslige, faktiske og skjønsmessige forhold.
 - Må kontrollere at kommunen har fulgt naturmangfoldlovens krav. Må gjøre egne vurderinger av prinsippene i klageomgangen som "skal fremgå av beslutningen".

Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Krav etter naturmangfoldloven

- Statsforvalterens plikter ved klagebehandling
 - Dersom saken berører nasjonale eller viktige regionale interesser, reduseres vekten av kommunalt selvstyre.
 - Se bl.a. LB-2014-40734 og SOM-2018-1219



Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Ombudets funn

Tema	Ombudets vurdering
Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)	Kommunens kunnskap om truede arter og økologiske effekter var mangelfull. Statsforvalteren tok ikke tilstrekkelig selvstendig stilling.
Verneinteresser (§ 49)	Det forelå risiko for negativ innvirkning på verneområde – ikke tilstrekkelig hensyntatt.
Samlet belastning (§ 10)	Ingen vurdering av tidligere utbygging eller økosystemets tålegrense.
Vekting av hensyn (§ 7)	Ikke synliggjort hvordan naturmangfoldet er vurdert opp mot andre hensyn.
Statsforvalterens rolle	Aksepterte kommunens mangelfulle vurderinger uten reell overprøving.

Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Ombudets funn

Konklusjon

- Statsforvalteren som klageinstans har **ikke gjort en tilstrekkelig selvstendig prøving** av om kommunens vedtak oppfylte kravene etter naturmangfoldloven og forvaltningsloven.

Hva kan vi lære av denne saken?

- Både kommunen og Statsforvalteren må **gjennomføre de vurderingene loven krever**, og dokumentere dem.

Krav etter naturmangfoldloven – reguleringsplaner

Hyttefelt ved fuglefredningsområde ved sjøen (SOM-2024-1708)

Forvaltningens oppfølging

- Vedtakene
 - Omgjorde eget vedtak – ugyldig
 - Opphevet kommunens planvedtak – ugyldig
- Brev til alle kommunene
 - Nye rutiner for klagebehandling av plansaker
 - Ny veileder til alle kommunene om saksbehandling etter naturmangfoldloven - §§ 7-12 punkt for punkt

Eksempel til etterfølgelse

Sivilombud Hanne Harlem sier Statsforvalterens reaksjon i denne saken er et eksempel til etterfølgelse.

– Det syns jeg absolutt, svarer hun på spørsmål om flere kommuner bør følge oppfordringen om økt fokus på naturmangfoldloven.



Hanne Harlem

Sivilombud



Larvik kommune
Postboks 2020
3255 LARVIK

Saksbehandler, innvalgstelefon



Orientering om nye rutiner for håndtering av klager på kommunens reguleringsvedtak og veiledning om naturmangfoldloven §§ 7-12

Hensikten med dette brevet er å veilede kommunene om kravene naturmangfoldloven §§ 7-12 stiller til kommunens behandling av plansaker og byggesaker.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har fått kritikk av Sivilombudet i sak 2024/1708. Kritikken retter seg mot Statsforvalterens prøving av Larvik kommunes vurderinger knyttet til kravene til kommunens saksbehandling og begrunnelse etter reglene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. Sivilombudet mener også at Statsforvalteren ikke har overholdt sin plikt til å foreta selvstendige vurderinger av naturmangfoldprinsippene, jf. forvaltningsloven § 34.

Kritikken fra Sivilombudet har resultert i endringer i Statsforvalterens rutiner for håndtering av klager på kommunenes regulerings- og byggesaksvedtak. Fremover vil Statsforvalteren som hovedregel oppheve vedtak som har mangelfulle vurderinger knyttet til naturmangfoldprinsippene. En mangelfull vurdering vil medføre at saken ikke anses tilstrekkelig opplyst, samt at det er usikkert om saken er vurdert på riktig grunnlag. Det er også nødvendig å sikre en reell to instansbehandling.

I klagesaksbehandlingen ser Statsforvalteren at kommunene ofte er lojale mot det formålet planområdet er avsatt til i kommuneplanen, uten å foreta en vurdering på reguleringsplannivå. Lojalitet ovenfor overordnede planer kan ha positive effekter, som for eksempel forutsigbare planprosesser. Samtidig kan det i enkelte saker være gode grunner for å ikke følge opp utviklingen

Ulovlighetsoppfølging

Hvilke plikter utløser et ulovlighetsvarsel for kommunen?

Kan kommunen avslutte behandlingen av et ulovlighetsvarsel under henvisning til prioriterings- og ressurshensyn?

Undersøkelses- og utredningsplikten

Ulovlighetsoppfølging

Behandling av ulovlighetsvarsel i Kristiansand kommune (SOM-2024-682)



Faktum

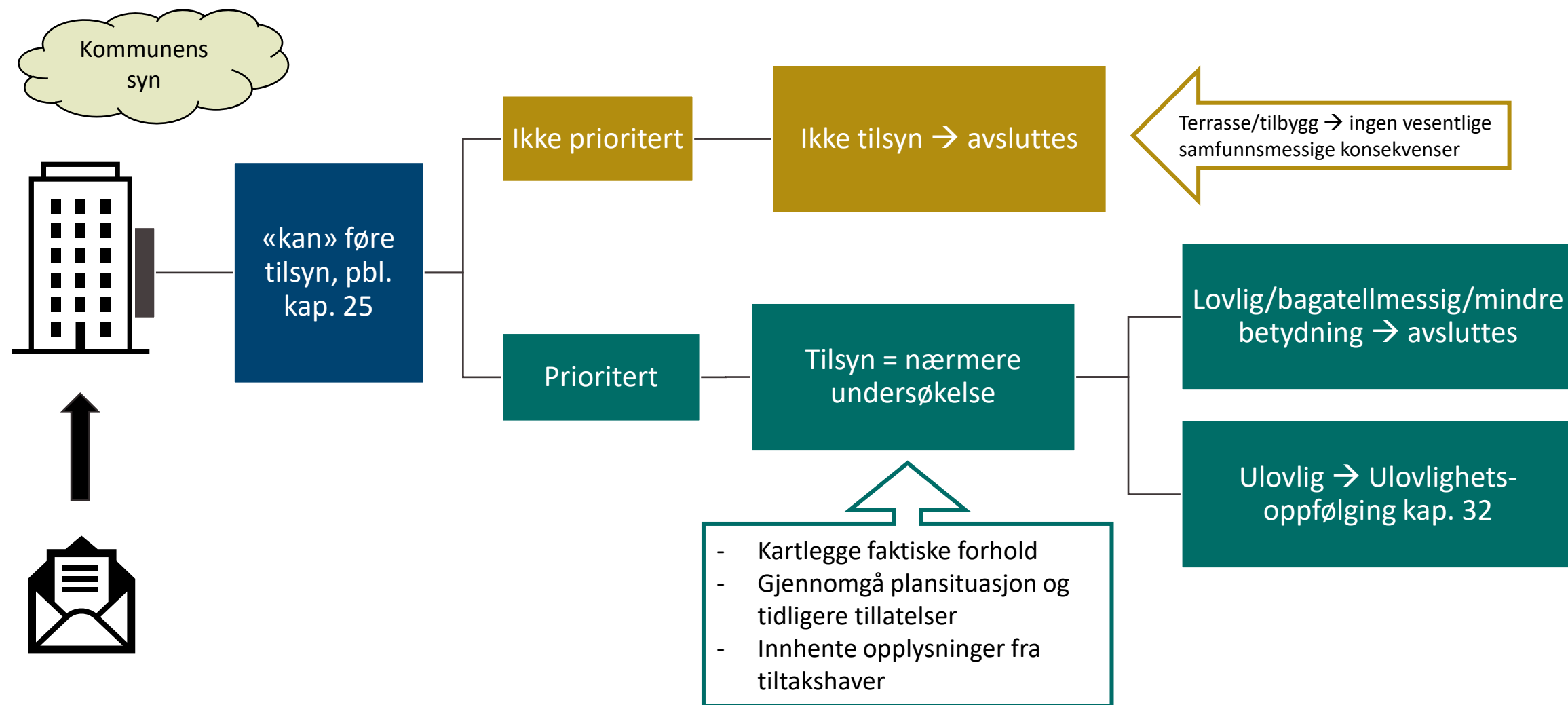
- Ulovlighetsvarsel fra nabo: terrasse og tilbygg uten søknad
- Brev til tiltakshaver → mottok enkelte opplysninger
- Avsluttet saken under henvisning til pbl. § 25-1 (tilsynsplikt)
 - Ressursbruk, andre mer alvorlige og omfattende saker, prioriteringer i strategien
 - Ikke vurdert om tiltaket var søknadspliktig, ulovlig oppført eller om overtredelsen var av «mindre betydning»

Rettslige utgangspunkter

Ombudets vurdering

Ulovlighetsoppfølging

Behandling av ulovlighetsvarsel i Kristiansand kommune (SOM-2024-682)





Rettslige utgangspunkter

1. Forholdet mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging

- Kommunen har tilsynsplikt, jf. § 25-1 og § 1-4
 - «uten å fastsette klare kriterier eller mål for omfanget, fordi dette i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser», jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 334
- Tilsyn kan føre til ulovlighetsoppfølging – uklar overgang/skille
 - Tilsyn → preventive hensyn, trenger ingen indikasjoner
 - Ulovlighetsoppfølging → gjerne når kommunen blir oppmerksom på mulig ulovlig forhold (tips/varsel)



Rettslige utgangspunkter forts.

1. Forholdet mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging

- Tilsyn er ikke den eneste inngangen til ulovlighetsoppfølging
 - Kommunen kan undersøke mulig ulovlighet *uten* «tilsyn»
 - Kan gjennomgå plansituasjonen, undersøke kart, flyfoto, matrikkel og arkiv, samt be tiltakshaver om å sende inn opplysninger
- Når ulovlighet er avdekket etter tilsyn i kap. 25 → oppfølgingsprosess etter kap. 32 (virkemidlene)

Ulovlighetsoppfølging

Behandling av ulovlighetsvarsel i Kristiansand kommune (SOM-2024-682)



Rettslige utgangspunkter

2. Hvilke plikter utløser ulovlighetsvarslet for kommunen?

- Pbl. § 1-4: aktivitetsplikt; «påse» overholdelse av pbl.
- Tips/ulovlighetsvarsel → hva må kommunen foreta seg?

HELHETSVURDERING

Hva skal til for å oppfylle plikten til å forfølge ulovligheter?

Hvor enkelt kan spørsmålet avklares?

Sannsynligheten for ulovlighet

Alvorlighetsgraden



Rettslige utgangspunkter forts.

2. Hvilke plikter utløser ulovlighetsvarslet for kommunen?

- Rimelig grunn til å anta at ulovlighet → oppfølgingsplikt
 - Odd Jarl Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett, del II*, side 623
- Jo klarere holdepunkter, jo mer forventes av kommunens undersøkelser
- Kommunen må avklare om det foreligger en overtredelse av pbl. som kommunen *plikter å forfølge*
 - Ikke sannsynlighetsovervekt for ulovlighet → saken kan avsluttes
 - Sannsynlighetsovervekt → plikt til å forfølge ulovligheten og bringe forholdet i overensstemmelse med pbl.



Ombudets vurdering

2. Hvilke plikter utløser ulovlighetsvarslet for kommunen?



Krever oppfølging – kommunen måtte vurdere varselets innhold, herunder vurdere hvilke undersøkelser som er hensiktsmessig og nødvendig for å kunne ta stilling til varselet

- Tilsynsplikten innskrenker ikke kommunens plikt til å forfølge ulovligheter

✗ Ikke forsvarlig behandling av varselet

Ulovlighetsoppfølging

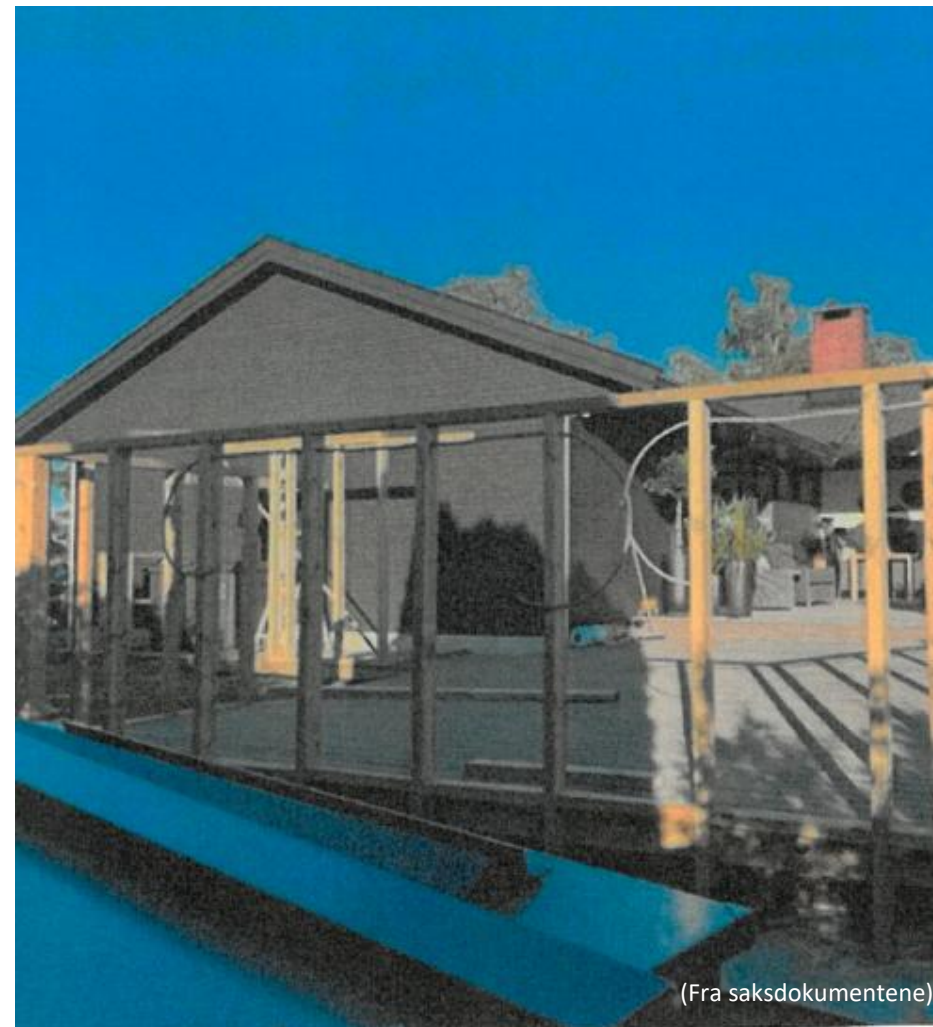
Behandling av ulovlighetsvarsel i Fredrikstad kommune (SOM-2024-197)

Faktum

- Ulovlighetsvarsel fra nabo: omgjøring av carport til garasje med tilbygg, utvidelse av terrasse, levegger mv. uten søknad.
- Kommunens første svar: for lite informasjon i ulovlighetsvarselet.
 - Klageren mente kommunen hadde fått all nødvendig informasjon: adresse/plassering, høyde og bredde, og avstand til nabogrensene kunne gjenfinnes i kommunens systemer.
- Kommunen avsluttet saken – de mulige ulovlige tiltakenes art, kommunens prioriteringer og begrensede ressurser.
 - Kommunen: Uklart om tiltakene var søknadspliktig, men ville *ikke* gjøre videre undersøkelser eller igangsette oppfølging

Rettslige utgangspunkter

Ombudets vurdering



(Fra saksdokumentene)

Ulovlighetsoppfølging

Behandling av ulovlighetsvarsel i Fredrikstad kommune (SOM-2024-197)

Rettslige utgangspunkter

1. Hvilke plikter utløste ulovlighetsvarselet for kommunen?

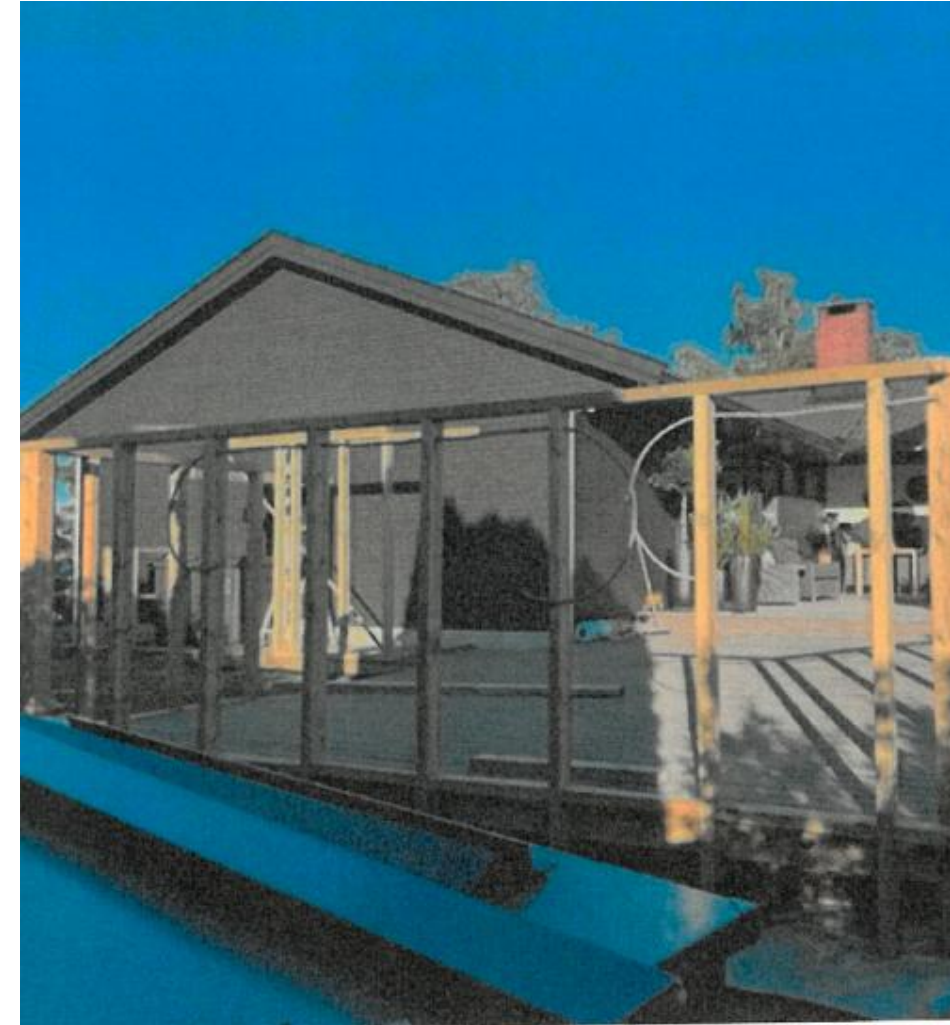
HELHETSVURDERING

Hva skal til for å oppfylle plikten til å forfølge ulovligheter?

Hvor enkelt kan spørsmålet avklares?

Sannsynligheten for ulovlighet

Alvorlighetsgraden

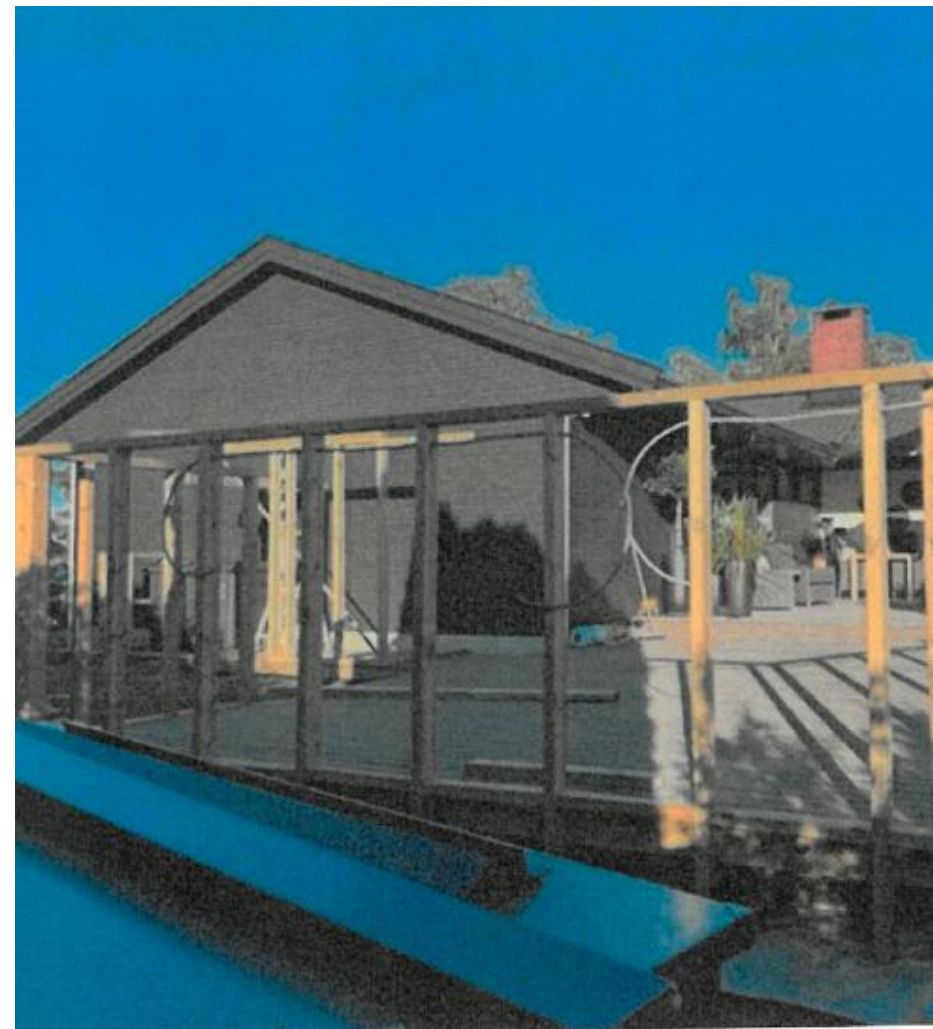


Ombudets vurdering

1. Hvilke plikter utløste ulovlighetsvarselet for kommunen?

- Ulovlighetsvarselet ga kommunen *grunn til å anta* at det var gjennomført tiltak på eiendommen som *kan* være ulovlige
- Hadde informasjon om type tiltak, bilder, og omtrentlige mål og størrelse på ett av tiltakene

→ Tilstrekkelig konkret –
kommunens oppfølgingsplikt var
utløst



Rettslige utgangspunkter og ombudets vurdering

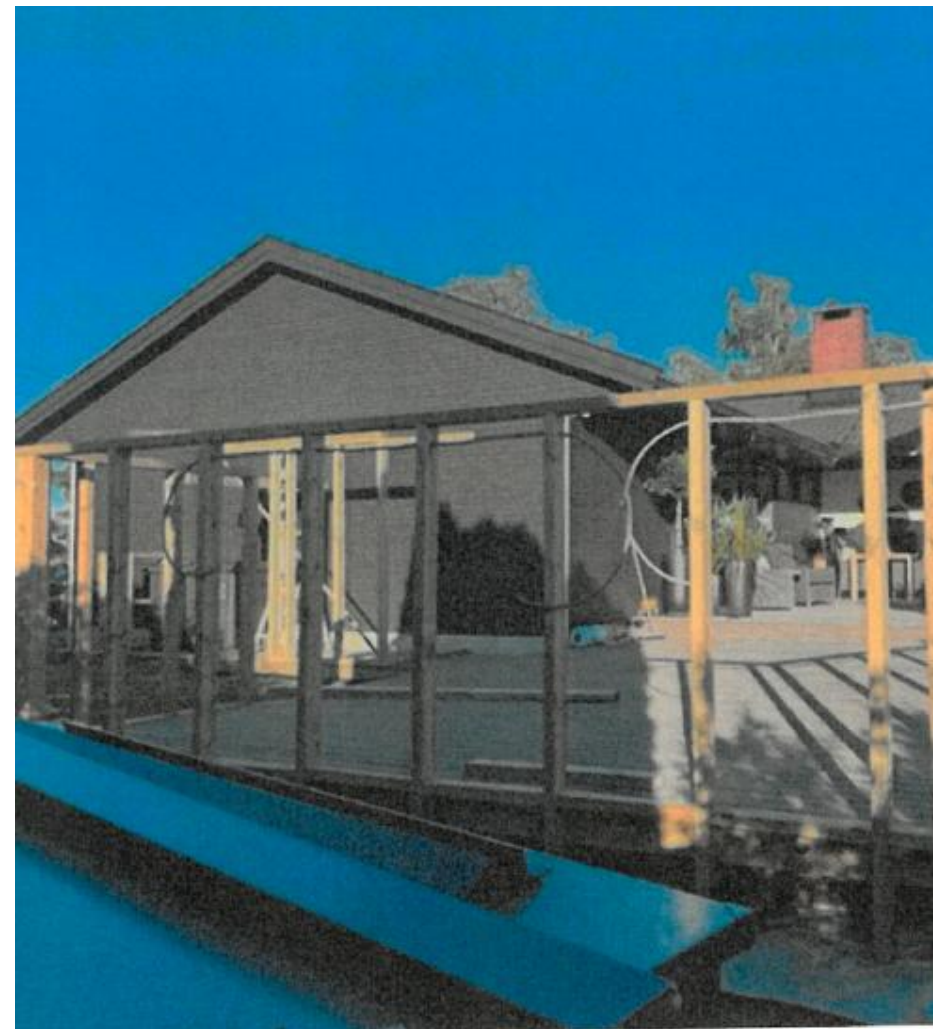
2. Kunne kommunen avslutte saken under henvisning til prioriterings- og ressurshensyn?

- Ordlyden i pbl. § 32-1 åpner ikke for det
 - Kun overtredelser av «mindre betydning», jf. § 32-1 andre ledd.
 - Formålet med plikten til ulovlighetsoppfølging
- Forarbeidene: kun «mindre betydning», ønsket ikke å lovfeste oppfølging basert på et «opportunitetsprinsipp»

✗ Kunne ikke avslutte saken, jf. prioriterings- og ressurshensyn

MEN: Rekkefølgen kan prioriteres

- Saklig å prioritere oppfølging og avklaring i saker hvor det kan være fare for liv, helse eller annen uopprettelig skade.



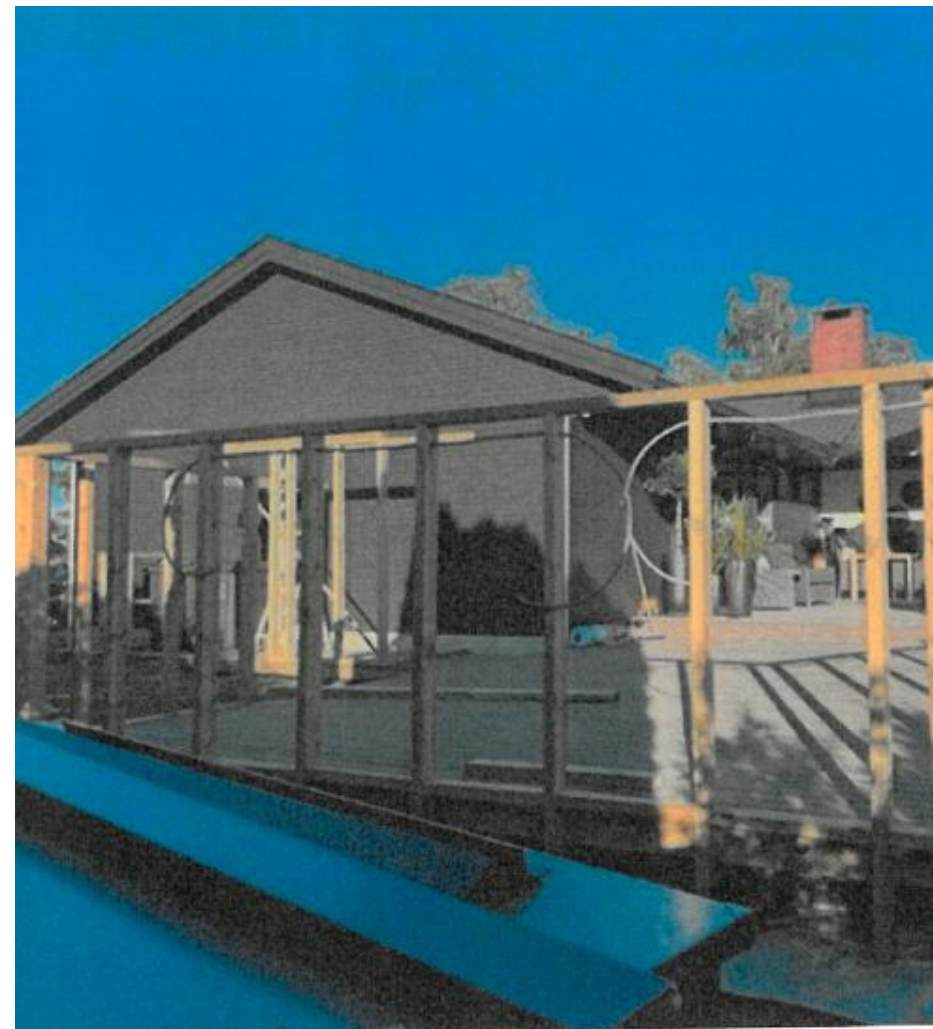
Rettslige utgangspunkter og ombudets vurdering

3. Var kommunens beslutningsgrunnlag tilstrekkelig og forsvarlig?

- Kommunen i svaret til ombudet: ikke funnet det sannsynlig at det foreligger en ulovlighet
- Hvilke undersøkelser må gjøres?
 - Den generelle utredningsplikten, se forvaltningsloven § 17 («påse at saken er så godt opplyst som mulig»)
 - Forarb.: skaffe til veie det materiale som er nødvendig for sakens avgjørelse
 - Gjort få undersøkelser utover sjekk av kart, arkiv og flyfoto.
 - Lite egnet til å avklare om f.eks. leveggen var ulovlig.
 - Be tiltakshaver om opplysninger? Minimumskrav.
 - Ansvar for sakens opplysning = kommunens, ikke innmelder.

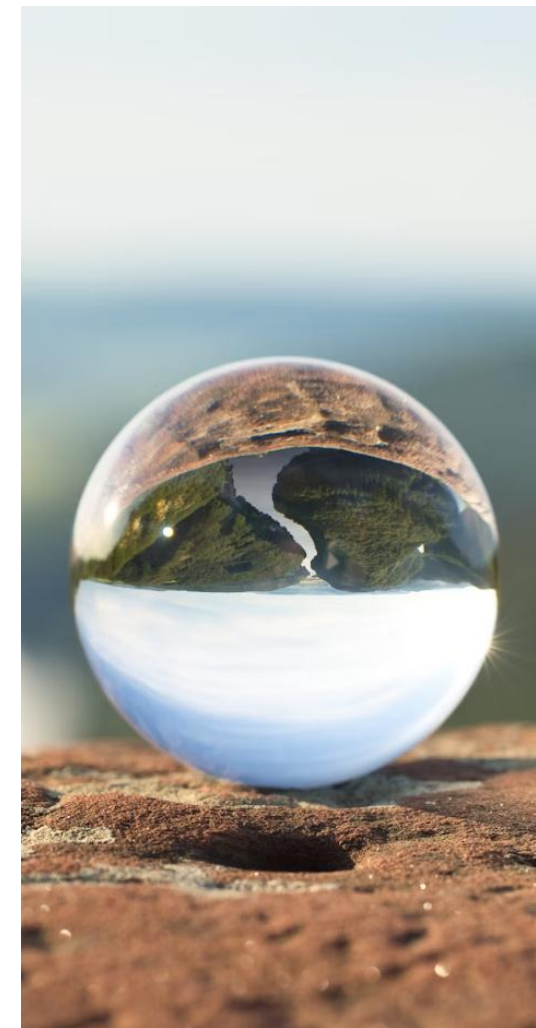


Ikke forsvarlig eller tilstrekkelig beslutningsgrunnlag



Hva kommer?

- **Kommunenes handlingsrom ved ulovlighetsoppfølging (SOM-2025-261)**
 1. Har kommunen adgang til å avstå fra forfølgning uten å konkludere med at det foreligger en overtredelse, fordi den eventuelle overtredelsen uansett vil kunne anses å være av «mindre betydning»?
 2. Kan et ulovlig forhold som ikke kan godkjennes uten at det gis dispensasjon, anses å være av «mindre betydning»?
 3. Må en ulovlighet reduseres «til null», eller til grensen for «mindre betydning»?
- **Tolkning av KPA-bestemmelse – forbud mot «vesentlig nybygging» (SOM-2025-716)**
- **Rekkevidden av ugyldighet – omgjøring av et reseksjoneringsvedtak (SOM-2025-2929)**
- **Bygging av landbruksvei i Østmarka – forholdet til plankravet i pbl. (SOM-2025-1633)**





SIVILOMBUDET

Nye uttalelser: sivilombudet.no/uttalelser

Nyhetsbrev: sivilombudet.no/nyhetsbrev

Besøksadresse: Akersgata 8 | Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon +47 22 82 85 00 | Grønt nummer 800 80 039

sivilombudet.no