

Forfatterens aksepterte manuskript (postprint)

Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak

Haugerud, H. H. & Junker, E.

Publisert i: Kart og Plan

DOI: 10.18261/kp.115.4.2

Tilgjengelig online: 19 des 2022

Sitering:

Haugerud, H. H. & Junker, E. (2022). Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak. *Kart og Plan*, 115(4), 325-344. doi: 10.18261/kp.115.4.2

Dette er et akseptert manuskript av en artikkel som ble publisert av Universitetsforlaget i *Kart og Plan* 19/12/2022. Tilgjengelig online: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/kp.115.4.2>

Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak

Dispensation from recent zoning plans in Oslo – quantity and cause

Forfatteropplysninger:

Helle Holst Haugerud (master i rettsvitenskap og master i eiendomsutvikling og forvaltning, teamleder/kundeansvarlig i Boligbyggelaget Usbl)

hjh@usbl.no

Eivind Junker (ph.d. i rettsvitenskap, førsteamanuensis ved Nord universitet)

eivind.junker@nord.no

Abstract

The purpose of the study is to examine how often and why dispensation from newer zoning plans occur. Use of dispensations have implications in both a resource perspective and a rule of law perspective. The study is limited to dispensations from detailed zoning plans approved by Oslo municipality in 2017-2019. To answer the main research question, we reviewed 353 unique construction permits with 504 dispensation applications. For the 132 dispensation applications that matched the selection criteria, 18 variables were registered and analyzed. The study showed that approximately 9 out of 10 dispensation applications were approved, and possible causes include time horizon of the regulation process, changed or new needs, and/or the design of the zoning plan. Findings can inform practice and regulatory efforts.

Keywords: spatial planning, dispensation, zoning, efficiency, rule of law

Sammendrag

Formålet med studien er å undersøke omfanget av og mulige årsaker til dispensasjon fra nyere reguleringsplaner. Temaet er aktuelt både ut fra et rettsikkerhets- og ressursperspektiv. Studien er begrenset til dispensasjoner fra reguleringsplaner vedtatt mellom 2017 og 2019 i Oslo kommune. For å besvare problemstillingen undersøkte vi 353 unike byggesaker med 504 dispensasjonssøknader. Det ble registrert 18 variabler for de 132 dispensasjonssøknadene som falt inn under studiens utvalg, og deretter gjennomført analyse av datamaterialet. Studien viste at ca. 9 av 10 dispensasjonssøknader ble innvilget, og mulige årsaker var reguleringsplanens tidshorisont, endrede eller nye behov, og/eller utformingen av reguleringsplanen. Funnene kan være til nytte for praktisering av regelverk og videre utvikling av systemet.

Nøkkelord: arealplanlegging, dispensasjon, reguleringsplan, ressursbruk, rettsikkerhet

Innledning

Artikkelen dreier seg om antall dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner, og årsaker til disse.¹ Med *nyere planer* menes planer som er vedtatt mindre enn tre år før mottak av dispensasjonssøknad.

Temaet er viktig i et ressursutnyttelsesperspektiv. En planprosess krever betydelig arbeidsinnsats fra mange involverte. Dersom det like etter planvedtak må settes inn ressurser både fra det offentlige og fra utbyggers side på dispensasjonssaker, vil det kunne innebære unødvendig ressursbruk. For å møte behovet for bolig og næring er samfunnet avhengig av at kommunene legger til rette for at det bygges ut i tilstrekkelig omfang. Planprosesser tar imidlertid lengre tid enn tidligere.² Ressurser som benyttes til behandling av dispensasjoner kort tid etter ferdigstilt plan, kunne vært benyttet til å korte ned saksbehandlingstiden for planer og dermed bidra til å møte befolkningsveksten og tilhørende boligbehov.

Artikkelens tema har også betydning for borgernes rettssikkerhet. Reguleringsplanen skaper en forutberegnelighet for utviklingen av et område. Dispensasjoner kan innebære et avvik fra den forventede utviklingen. Utstrakt bruk av dispensasjoner vil dermed kunne bidra til svekket rettssikkerhet, ved at berørte parter får mindre mulighet til å innrette seg og planlegge sine disposisjoner. I enkelte tilfeller kan likevel en dispensasjon være nødvendig for å oppnå den forventede utviklingen av et område, for eksempel i tilfeller hvor endrede tekniske krav vanskeliggjør utbyggingen.

Videre sikrer lovverket en grundig offentlig prosess ved behandling av reguleringsplan. En dispensasjon har ikke samme grundige offentlige prosess. Dette kan medføre at innspill som kunne blitt vurdert i en planprosess, mangler ved behandlingen av dispensasjonssøknaden og dermed svekkes rettssikkerheten for interessene som ikke kommer til syne. Dersom det er åpent for utstrakt bruk av dispensasjon, vil det også kunne medføre press på beslutningstakerne i kommunen og dermed svekket rettssikkerhet.

I lys av dette undersøker artikkelen spørsmålene

1. Hvor ofte søkes og gis det dispensasjon fra nyere reguleringsplaner?
2. Hvilke mulige årsaker kan utledes av søknader om dispensasjon fra nyere reguleringsplaner?

¹ Teksten er en komprimert og revidert versjon av Haugeruds masteravhandling ved NTNU i 2021, hvor Junker var veileder. Avhandlingen og en tidlig skisse av artikkelen ble våren 2022 presentert for Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, og avdeling for bolig- og prosjektutvikling og advokatkontoret i Usbl. Forfatterne er takknemlige for innspill fra deltakerne, og for innsiktsfulle og nyttige kommentarer fra to anonyme fagfeller og redaksjonen. Innspill og kommentarer har gjort artikkelen mer helhetlig og leservennlig. Eventuelle gjenværende feil og mangler er naturligvis vårt eget ansvar.

² Statistisk sentralbyrå (SSB), «Tabell 12671: Gebyr, omfang av og saksbehandlingstid i alt og for ulike etapper, for private forslag til detaljreguleringer (K) 2015 - 2021», Statistikkbanken, 2021, <https://www.ssb.no/system/>; Johan B. Sættem, «Kommunene bruker lengre tid på å gjøre tomter byggeklare – NRK», nrk.no, 16. februar 2021, <https://www.nrk.no/norge/kommunene-bruker-lengre-tid-pa-a-gjore-tomter-byggeklare-1.15369055>.

Dispensasjoner som ledd i plan- og bygningssystemet

Arealforvaltningens intensjon

Ved utarbeidelsen av lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven, pbl.) ble det gitt klart uttrykk for at plansystemet i loven skulle fungere som en felles arena for sektorer og interesser.³ Utvikling skal skje gjennom plan. I planprosessen skal alle relevante interesser høres og vektet mot hverandre. Dispensasjoner er ment som et unntak fra regelen om utvikling gjennom plan. Ti år etter at plan- og bygningsloven ble vedtatt, ble resultatene fra forskningsprosjektet «Evaluering av PBL (2008), fungerer plandelen etter intensjonene?» (EVAPLAN) lagt frem. En av artiklene i den første av de to bøkene som evalueringen resulterte i, evaluerer dispensasjonsbestemmelsen. Spørsmålet som reises, er om utvikling skjer gjennom plan eller enkeltvedtak. Evalueringens hovedinntrykk var at informantene opplevde uklarheter angående forståelsen av de materielle vilkårene, men at dispensasjonsbestemmelsen er klarere enn det den var i tidligere lov. Det ble også påpekt at det er en fare for uthuling av plansystemet ved at det gis mange dispensasjoner.⁴

Faktisk bruk av dispensasjoner rapporteres av kommunene i KOSTRA-systemet, og er tilgjengelig via Statistisk sentralbyrås nettsider. Bruken av dispensasjoner har vært problematisert i forvaltningen (blant annet av Sivilombudsmannen⁵) og i fagpressen.⁶ Det er imidlertid skrevet lite i norsk vitenskapelig produksjon om årsakene til bruk av dispensasjoner.

Reguleringsplaner

Reguleringsplaner er den detaljerte varianten av kommunale arealplaner. Disse skal utarbeides for områder hvor det følger av loven eller kommuneplanens arealdel. Videre skal det utarbeides i de tilfeller der det ellers er behov for forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern, jf. pbl. § 12-1 (2).

Før tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det foreligge reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 (3). Det samme gjelder andre tiltak som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, jf. pbl. § 12-1 (3). Det er gjort unntak for konsesjonspliktige anlegg for energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. pbl. § 12-1 (3) siste punktum. Det fremgår verken av loven eller av lovens forarbeider om det er krav til områderegulering eller detaljregulering. I juridisk teori antas det at det er krav om detaljregulering med mindre det er krevd områderegulering i kommuneplanbestemmelse i medhold av pbl. § 11-9 nr. 3.⁷

³ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 182.

⁴ Gro Sandkjær Hanssen, «Dispensasjonsbestemmelsen – skjer utvikling gjennom plan eller enkeltvedtak?», i *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?*, red. Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (Oslo: Universitetsforlaget, 2018), s. 408.

⁵ «Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen. Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner» (Sivilombudsmannen, 2021), <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf>.

⁶ Nikolai K. Winge og Fredrik Holth, «Svak kontroll i plan- og bygningsretten», *Plan* 50, nr. 3 (22. oktober 2018): 8–13, <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2018-03-03>; Kristina Jakobsen, Torill Nyseth, og Jørn Cruickshank, «Styrer dispensasjoner byutviklingen?», *Plan* 49, nr. 06 (2017): 14–17.

⁷ Odd Jarl Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett, del 1: Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utg., bd. 1 (Oslo: Universitetsforl, 2018), s. 298.

Rettsvirkningene av reguleringsplan fremgår av pbl. § 12-4. Fra kommunestyrets vedtak er reguleringsplanen rettslig bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i pbl. § 1-6, jf. § 12-4.

Dispensasjoner

Hovedregelen er at kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende. En endring skal fortrinnsvis skje via endring av plan.⁸ Imidlertid kan ikke alle mulige situasjoner fanges opp av plan- og bygningsloven eller arealplaner. De vil heller ikke kunne forutsi fremtiden og hvilke behov og ønsker som muligens vil kunne oppstå med tiden.

På bakgrunn av dette gir plan- og bygningsloven kommunene adgang til å dispensere fra lovbestemmelser, planer og planbestemmelser i den enkelte sak.⁹ For at vilkårene kan anses som oppfylt, fremgår det av forarbeidene til plan- og bygningsloven at dispensasjon ikke skal være en «kurant sak», ettersom arealplanene er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ og det ofte ligger en omfattende prosess bak.¹⁰ Tilsvarende omtales adgangen til dispensasjon i forarbeidene til lovendring av plan- og bygningsloven i 2017 som en «sikkerhetsventil».¹¹

Denne artikkelen undersøker kun tilfeller hvor det søkes dispensasjon fra forhold regulert i *reguleringsplaner*. Dispensasjonsadgangen ble strammet inn i plan- og bygningsloven av 2008, men det er likevel utstrakt bruk av bestemmelsen. Ifølge statistikk fra SSB/KOSTRA ble det i hele perioden 2017–2019 mottatt ca. 255 000 byggesøknader i landet, hvorav ca. 57 300 inneholdt søknad(er) om dispensasjon(er). Av disse var det ca. 43 400 som gjaldt dispensasjon(er) fra vedtatt plan. Cirka ¾ av alle byggesaker med dispensasjonssøknad dreier seg dermed om dispensasjon fra planer.

Det kan søkes om dispensasjon fra større og mindre forhold. For eksempel kan det søkes om dispensasjon fra hele planformålet, men det kan også søkes om mindre flytting av formålsgrensen eller ombytte av formål for to like store arealer. Dispensasjoner som isolert sett kan synes å ha liten effekt, kan sammen med andre medføre at det blir en stor endring som det ved de enkelte dispensasjonsbehandlinger ikke blir tatt hensyn til. Per i dag eksisterer intet koordineringssystem som kunne avhjulpet denne utfordringen knyttet til dispensasjoner.¹²

Dispensasjonsbestemmelsene baseres på en avveining mellom forutberegnelighet og behov for gode og hensiktsmessige løsninger i den enkelte sak.¹³ Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og hensynene i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse må veies opp mot målet med dispensasjonen. Av forarbeidene til lovendring av plan- og bygningsloven i 2017 går det frem at dispensasjon er begrunnet i at det i enkelte tilfeller er behov for unntak fra planer.

⁸ Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), s. 6; Prop. 169 L (2020–2021) Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.), s. 22.

⁹ Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, *Plan- og bygningsrett: kort forklart*, 2. utg. (Oslo: Universitetsforlaget, 2019), s. 210.

¹⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 242.

¹¹ Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), s. 7.

¹² Jakobsen, Nyseth, og Cruickshank, «Styrer dispensasjoner byutviklingen?».

¹³ Øystein Nore Nyhus, «Norsk lovkommentar, plan- og bygningsloven, note 564», Gyldendal rettsdata, 18. juni 2020, <https://min.rettsdata.no/Dokument/gL20080627z2D71z2EzA719z2D1?noteid=gN20080627z2D71z2E564>.

For å kunne gi dispensasjon må for det første hensynene bak «bestemmelsen» det dispenseres fra, eller hensynene i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, ikke bli «vesentlig tilsidesatt», jf. pbl. § 19-2 (2) første punktum. Lovens ordlyd «bestemmelsen» innebærer både planbestemmelser og krav i lover og forskrifter.¹⁴

Videre må fordelene ved å gi dispensasjon være «klart» større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2 (2) annet punktum. Kommunen skal altså foreta en interesseavveining, og det må foreligge kvalifisert interesseovervekt. Dette er en heving av terskelen fra den tidligere lov som kun krevde alminnelig interesseovervekt.

Forholdet mellom plan og dispensasjon

En sammenligning av reguleringsplaner og dispensasjoner viser både likheter og forskjeller mellom de to prosessene og bakgrunnen for disse.

For det første er det adskillig flere aktører i en planprosess for reguleringsplaner enn i en dispensasjonsprosess. I planprosessen er blant annet registrerte grunneiere, festere, andre rettighetshavere og andre interesserte involvert. Dispensasjonsprosessens system innebærer ikke at alle disse nødvendigvis involveres. Bidrag fra mange aktører kan bidra til at lovens formål om bærekraftig utvikling for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, samt om samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver fremmes. Det sikrer også formålet om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Flere involverte kan medføre at grunnlaget for beslutning blir godt opplyst. Det bidrar også til en demokratisk kontroll med de vedtak som treffes.

En dispensasjon er et unntak, og det er dermed rasjonelt at færre må involveres for å fatte et vedtak enn ved utarbeidelse av en plan. For at en dispensasjon skal kunne bidra til en god løsning i den enkelte sak, er det behov for en raskere behandling enn i plansaker. Dette kan vanskeliggjøres dersom det er mange som må involveres. På den annen side er det en fare for at hensyn som ble ivaretatt i planprosessen, ikke blir hensyntatt i dispensasjonssaken. Dette kan medføre at tilliten til systemet synker blant dem som utelates fra dispensasjonsprosessen. Dette kan videre medføre at enkelte bryr seg mindre med plansaker ettersom de er i tvil om det har noen betydning, fordi det dispenseres fra planen i neste omgang. Dette vil i så tilfelle svekke plansystemet. Adgangen til å vedta dispensasjoner har fått en del oppmerksomhet, særlig i rettsvitenskapelig litteratur. Særlig er temaene strandsonen og akvakultur grundig behandlet av Myklebust og Schütz.¹⁵ Videre har Marianne Reusch drøftet dispensasjonshjemmelens betydning for å stille vilkår i plan- og bygningsretten.¹⁶

Både i plansaken og dispensasjonssaken er det i utgangspunktet kommunestyret som har avgjørelsesmyndigheten. I begge tilfeller kan myndigheten delegeres i henhold til kommuneloven. I plansaker er delegasjonsmyndigheten begrenset til mindre reguleringsplaner som er i samsvar med rammene i kommuneplanens arealdel, og det er mindre enn fire år siden reguleringsplanen ble vedtatt. Delegasjonsmyndigheten er ikke tilsvarende begrenset for dispensasjonssaker. Det følger av systemet at delegasjonsmyndigheten er mer begrenset i plansaker enn i dispensasjonssaker. Planene

¹⁴ Holth og Winge, *Plan- og bygningsrett*, s. 212.

¹⁵ Ingunn Elise Myklebust, «Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet», *Kart og Plan* 76, nr. 2 (2016): 159–169; Ingunn Elise Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona», *Tidsskrift for eiendomsrett* 4, nr. 2 (2012): 87–119; Ingunn Elise Myklebust, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur», *Tidsskrift for eiendomsrett* 9, nr. 2 (2013): 100–125.

¹⁶ Marianne Reusch, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», *Lov og Rett* 54, nr. 1 (2014): 14–32.

er ment å virke over lang tid og er hovedregelen for utviklingen av området. Hensynet til demokratisk forankring er derfor større i plansaker enn for enkeltunntak som dispensasjoner.

I kommuner hvor plan- og bygningsetaten har stort sakstilfang, vil arbeidsfordelingen kunne innebære at noen arbeider med plansaker og andre arbeider med byggesaker. Oslo kommunes plan- og byggesaksavdeling er delt opp slik – i en planavdeling og en byggesaksavdeling. Oppdelingen kan medføre at det oppstår et spenn mellom det som planlegges, og hva som senere er mulig eller ønskelig å gjennomføre i byggesaken. De to avdelingene kan ha svært forskjellig kompetanse, og de kan mangle kunnskap om hverandres saksområder. Dette kan utløse større behov for dispensasjoner.

Når det gjelder tidsfrister, er det også forskjell mellom plansak og dispensasjonssak. I plansakene er det flere tidsfrister, mens det kun er én tidsfrist for dispensasjonssaker. I tillegg gjelder forvaltningslovens tidsfrister for begge sakstyper. Lovens fristsystem legger altså opp til at en plansak tar lengre tid enn en dispensasjonssak. Fristene for plansaker medvirker til at lovens formål om åpenhet og medvirkning oppfylles. Et hensyn bak dispensasjon er, som nevnt ovenfor, å dekke behovet for gode og hensiktsmessige løsninger i den enkelte sak. For å oppfylle dette vil det i mange tilfeller være behov for et raskt vedtak.

Til plansakene er det muligheter for innsigelser. Både ved planoppstart og planforslag er det høringsperioder/perioder for offentlig ettersyn hvor det er mulighet til å sende innspill og innsigelser. I dispensasjonssaker er det ikke slike perioder, men det er mulighet for innvendinger hvis dispensasjonssaken er nabovarslet. Direkte berørte myndigheter skal også gis mulighet til å uttale seg, jf. § 19-2. I likhet med fristene medvirker mulighetene til medvirkning i planprosessen til at lovens formål om medvirkning oppfylles. En tilsvarende mulighet i dispensasjonssaker vil kunne svekke hensynet til gode og hensiktsmessige løsninger i den enkelte sak, ettersom tiden for vedtak vil kunne trekke ut. På den annen side vil en tilsvarende mulighet for dispensasjonssaker kunne styrke det samme hensynet ved at flere synspunkter blir fremmet før vedtak. Utfordringene knyttet til statlige interesser som element i dispensasjonssaker illustreres av Bernt.¹⁷

De ulike hensynene som begrunner plansystemet og dispensasjonssystemet, gir seg altså utslag i de ulike elementene i prosessene. De ulike hensynene er ulikt vektlagt i de to prosessstypene.

Metode

For å avgrense studien definerte vi «nyere» reguleringsplaner som planer vedtatt mindre enn tre år før mottak av dispensasjonssøknad. Når det gjelder tidsperioder, valgte vi å begrense studien til kun reguleringsplaner som er vedtatt i perioden f.o.m. 2017 t.o.m. 2019. Videre begrenset vi studien til dispensasjonssøknader fra plan mottatt i perioden 2017–2019, slik at det kan sammenlignes med antall mottatte søknader om dispensasjoner fra plan totalt i perioden. Vi begrenset også til kun dispensasjonssøknader mottatt før rammetillatelse/tillatelse i ett trinn, ettersom det er relevant for problemstillingen hvor raskt en dispensasjonssøknad kommer. Ved oppstart av studien satte vi følgende kriterier for det geografiske området vi ønsket å undersøke:

- Tilstrekkelig materiale
- Varierte tilfeller

¹⁷ Jan Fridthjof Bernt, «Kommunaldemokrati eller velferdsstat? En rapport fra en brytningssone i et naboland», i *Festskrift till Lena Marcussen* (Iustus förlag, 2013).

- Saksdokumenter tilgjengelig digitalt

På bakgrunn av de ovennevnte kriterier valgte vi å begrense studien geografisk til Oslo kommune. Med ca. 6000 byggesaker i året ansees kommunen å være stor nok til at det foreligger tilstrekkelig materiale. Antallet og Oslos beliggenhet, med både strandsone, by og skog, peker også i retning av at det foreligger varierte tilfeller. Videre har Oslo kommune aktuelle saksdokumenter digitalt tilgjengelig. Dermed endte vi med følgende rammer for utvalget:

Utvalg
Oslo kommune
Dispensasjonssøknad fra reguleringsplan
Reguleringsplan vedtatt i perioden 2017–2019
Dispensasjonssøknad mottatt i perioden 2017–2019
Dispensasjonssøknad mottatt før rammetillatelse/tillatelse i ett trinn ¹⁸

Tabell 1. Utvalgskriterier.

For å besvare problemstillingen måtte vi gjennomføre en stor mengde dataregistrering. Oslo kommune v/Plan- og bygningsetaten utleverte på forespørsel en oversikt over saksnumre og lenker til byggesaker med søknad om dispensasjon knyttet til eiendommer hvor det eksisterer en reguleringsplan fra 2017 eller nyere, men eiendommen kunne også være regulert av eldre reguleringsplaner. Det var altså ikke gitt at dispensasjonssøknaden var knyttet til reguleringsplanen fra 2017 eller nyere.

Oversikten fra kommunen utgjorde 353 unike byggesaker med 504 dispensasjonssøknader. For å identifisere utvalget måtte oversikten undersøkes manuelt for å fastslå om dispensasjonssaken var knyttet til reguleringsplanen fra perioden 2017–2019. Arbeidet bestod i å lese gjennom de 353 sakene for å identifisere om planen det var søkt om dispensasjon fra, var vedtatt i perioden 2017–2019. Utvalget ble deretter registrert i et regneark. Utvalget utgjorde 68 unike byggesaker med 132 dispensasjonssøknader (se tabell 2).¹⁹

Oversikt mottatt fra Oslo kommune		Undersøkelse/sortering		Utvalg
353 unike byggesaker med 504 disp.søknader	->	Gjaldt søknaden dispensasjon fra plan vedtatt i perioden 2017–2019?	->	68 unike byggesaker med 132 disp.søknader

Tabell 2. Sortering av data.

Ved behandling av årsaker, tidsbruk og resultat vil vi ta utgangspunkt i hver dispensasjon heller enn byggesak. For disse temaene er hver enkelt dispensasjonssøknad interessant ettersom de kan være begrunnet i forskjellige årsaker.

Da alle de aktuelle sakene var identifisert, ble hver sak kodet med følgende variabler:

¹⁸ En byggesøknad kan deles i to: først rammetillatelse og deretter igangsettingstillatelse, jf. pbl. § 21-2 (5). Rammetillatelse skal angi alle vesentlige forhold ved tiltaket, jf. forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) § 6-4. Ved mindre tiltak kan søknaden sendes inn som en søknad i ett trinn, altså både rammetillatelse og igangsettelsestillatelse i samme sak.

¹⁹ Hver byggesak kan inneholde flere dispensasjonssøknader. «Dispensasjonssøknader» defineres som en enkelt søknad om dispensasjon. Dispensasjonssøknadene sendes ikke nødvendigvis inn samtidig, selv om de tilhører samme byggesak. Selve byggesakene omtales som «unike byggesaker».

Nr.	Variabler
1	Plan-id
2	Areal planområde
3	Dato mottatt sak om plan
4	Dato plan vedtatt
5	Dato planvedtak varslet/kunngjort
6	Dato klagefrist plan
7	Dato mottatt søknad om dispensasjon
8	Dato rammetillatelse, tillatelse til tiltak, avslag
9	Hva det ble søkt om dispensasjon fra
10	Resultat av dispensasjonssøknaden
11	Tiltakshaver
12	Tiltakshavers konsulent
13	Eier av tiltakshaver
14	Privat/offentlig tiltakshaver
15	Forslagsstiller
16	Forslagsstillers konsulent
17	Eier av forslagsstiller
18	Privat/offentlig forslagsstiller

Tabell 3. Variabler.

I analysen utførte vi i hovedsak bivariate og multivariate analyser. Det er også utført enkelte univariate undersøkelser, som for eksempel resultat av dispensasjonssøknaden. Resultatene presenteres nedenfor.

Omfang av og årsaker til dispensasjon

Antall dispensasjoner

Det er interessant å undersøke antall mottatte dispensasjonssøknader i forhold til antall mottatte byggesøknader generelt i Oslo kommune for å kunne kaste lys over omfanget av dispensasjoner. Ifølge SSB (se tabell 4) ble det mottatt totalt 18 006 byggesøknader til behandling i perioden 2017–2019 i Oslo kommune. 18 % av disse omfattet en eller flere søknader om dispensasjon.

En betydelig andel av sakene gjaldt søknad om dispensasjon(er) fra vedtatt plan. Til sammenligning utgjør søknadene om dispensasjon fra plan 12 % (2228 av 18 006) av det totale antall byggesaker. Det innebærer at nesten 7 av 10 dispensasjonssøknader ønsket dispensasjon fra vedtatt plan. I disse tallene ligger også dispensasjoner fra planer som er eldre enn 2017.

Mottatte unike byggesaker	2017	2018	2019	Sum unike saker
Byggesaker	6164	5848	5994	18 006
Dispensasjonssøknader i alt	1209	1054	1009	3272
Søknader som krever dispensasjon fra vedtatt plan	811	699	718	2228
Søknader som krever dispensasjon fra byggebestemmelsene i pbl. og forskrift	237	355	29	621

Tabell 4. Mottatte byggesøknader i perioden 2017–2019 i Oslo kommune.²⁰

Årsakskategori

For å kartlegge hva det søkes om dispensasjon fra, har vi registrert årsakene i hver enkelt dispensasjonssøknad. Ettersom mengden dispensasjonssøknader i utvalget var stort (132 stk.), var det nødvendig med en kategorisering av årsakene til at det ble søkt dispensasjon. I vedtakene om dispensasjon har Plan- og bygningsetaten angitt årsak til dispensasjonsbehov. De har benyttet ulike uttrykk for samme årsak i ulike saker, noe som har gitt behov for en kategorisering av årsakene. Vi har på bakgrunn av kommunens angivelser av årsaker delt inn dispensasjonene i følgende syv årsakskategorier:

Årsakskategori	Innhold/eksempler
Bevaring	For eksempel bevaring av trær, kulturmiljø, fritidsbebyggelse, landskapstrekk og LNF.
Formål	For eksempel dispensasjon fra formål om idrettsanlegg til parkeringsareal.
Rekkefølgekrav og krav om plan	Krav til rekkefølge for plan og tiltak.
Størrelse og plassering	For eksempel høyde, parkering, utnyttelsesgrad, byggegrense, byggelinje og plassering.
Støy	Støy.
Uteareal	For eksempel uteoppholdsareal, avkjørsel og terreng.
Utforming	For eksempel inngjerding, rekkverk, vindu, fasadekledning, ensidig orienterte leiligheter og leilighetsdybde vs. fasadelengde.

Tabell 5. Begreper – Årsakskategorier.

Videre i artikkelen vil årsakskategoriene bli omtalt med stor forbokstav og skrevet i kursiv.

Omfang av dispensasjonssøknader per årsakskategori

Den største årsakskategorien er *Størrelse og plassering*. Denne kategorien utgjør 44 % av alle dispensasjonssøknadene. Det er også høy utbredelse av dispensasjon fra *Utforming* og *Formål*, henholdsvis 19 % og 17 %.

Årsakskategori	Antall omsøkte dispensasjoner	Antall omsøkte dispensasjoner i prosent
Bevaring	13	10 %
Formål	22	17 %
Rekkefølgekrav og krav om plan	4	3 %
Størrelse og plassering	58	44 %
Støy	2	2 %
Uteareal	8	6 %
Utforming	25	19 %

²⁰ Statistisk sentralbyrå (SSB), «Tabell 12597: Utvalgte tall for omfang og utgifter av bygge- og delesøknader samt seksjonerings, etter region, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken», Statistikkbanken, 2020, <https://www.ssb.no/system/>; Statistisk sentralbyrå (SSB), «Tabell 12976: Dispensasjonssøknader, etter rammevilkår (K) 2015 - 2021», Statistikkbanken, 2020, <https://www.ssb.no/system/>.

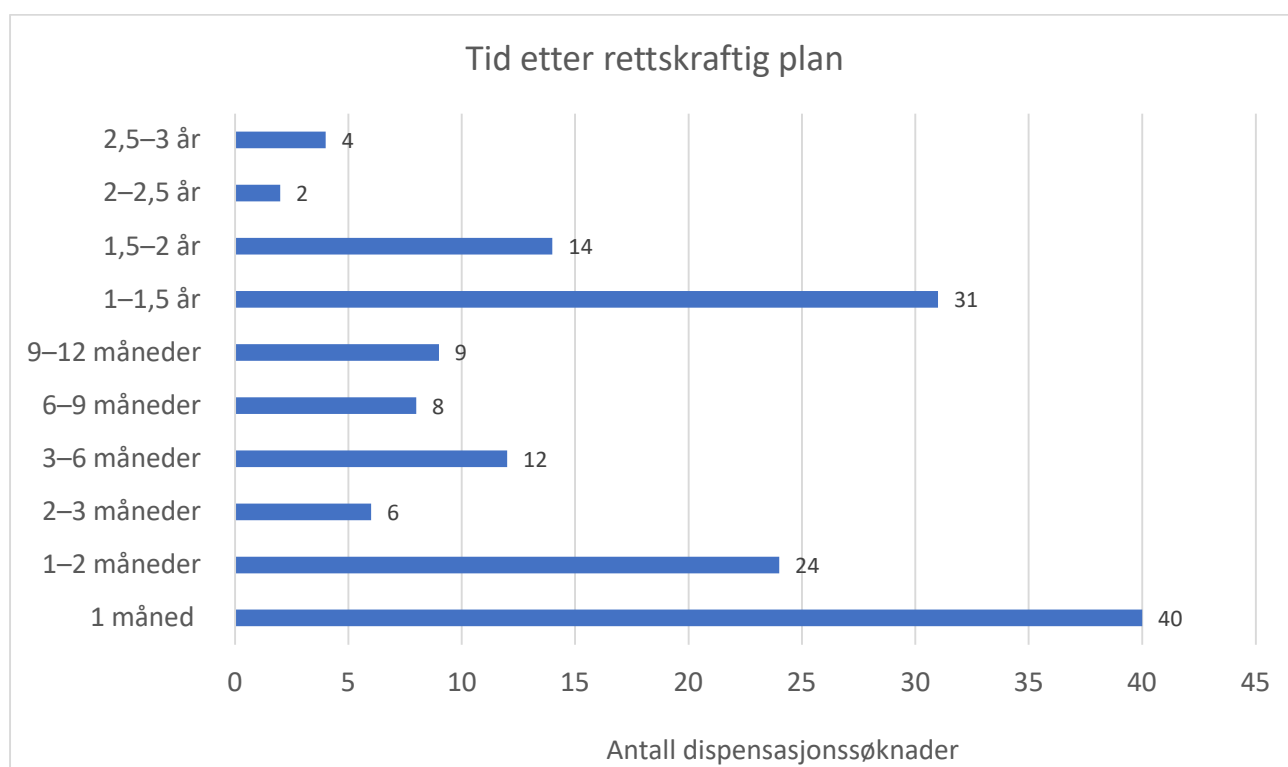
Totalsum	132	100 %
----------	-----	-------

Tabell 6. Omfang av dispensasjonssøknader per årsakskategori.

Tid

Tiden vil kunne ha betydning både for ressursutnyttelsen og rettsikkerheten. For å kunne vurdere tidsaspektet for nyere reguleringsplaner er det nødvendig å undersøke behandlingstid for plan (mottatt sak om plan – klagefrist plan) og tid etter rettskraftig plan (klagefrist plan – mottatt søknad om dispensasjon).

Av 132 dispensasjonssøknader ble 40 søknader mottatt innen 1 måned etter at klagefristen for plan utløp. Dette utgjør 30 % av dispensasjonssøknadene. Innen det første året ble 81 søknader mottatt, noe som tilsvarer 61 % av søknadene. Oversikten i [Figur 1](#) viser antall dispensasjonssøknader fordelt på tiden etter rettskraftig plan. Merk at tidsintervallet for søylene varierer.



Figur 1. Antall dispensasjonssøknader fordelt på tid etter rettskraftig plan.

Diskusjon

Funnene viser at det ble søkt om en eller flere dispensasjoner i nær 1 av 5 byggesaker i Oslo kommune i perioden 2017–2019. I ca. 1 av 10 byggesaker ble det søkt om en eller flere

dispensasjoner fra plan. Dette er en relativt høy andel sett ut fra energi- og miljøkomiteens uttalelser i forarbeidene til plan- og bygningsloven om at utvikling skal skje gjennom plan.²¹

Tre prosent av de unike sakene (68/2228) hvor det ble søkt om dispensasjon(er) fra vedtatt plan i 2017–2019, faller innenfor utvalget i studien. Majoriteten av sakene med søknad om dispensasjon(er) gjelder altså dispensasjon fra reguleringsplan vedtatt før 2017, men resultatene viser ikke om reguleringsplan er betydelig eldre enn dette. Hver av de unike sakene inneholder en eller flere dispensasjonssøknader.

Andel som innvilges

Undersøkelsen viser at det ble gitt dispensasjon i 91 % av tilfellene det ble søkt. Selv om denne andelen også inkluderer midlertidige dispensasjoner (som var svært få), er dette tilsynelatende en høy andel, gitt utgangspunktet om styring gjennom plan og at dispensasjoner er ment å være en sikkerhetsventil.

Tiltakshaver bør ha gjort en vurdering av om det er sannsynlig å få innvilget en dispensasjonssøknad før søknad sendes inn. En mulig forklaring på det høye antallet innvilgelser kan være at tiltakshavere gjør gode vurderinger av hva som sendes inn som dispensasjonssøknad. I prinsippet skal det bare søkes om dispensasjoner som oppfyller vilkårene om at fordelene er klart større enn ulempene og hensynene bak bestemmelsen eller formålsbestemmelsen i loven ikke blir vesentlig tilsidesatt. Ved at terskelen for å sende inn dispensasjonssøknad settes høyt og nøyaktige vurderinger beskrives i dispensasjonssøknaden, kan sannsynligheten for innvilgelse øke.

En annen mulig årsak er manglende kompetanse hos lokalpolitikere på grunn av manglende opplæring. Dette trekkes frem som en mulig årsak til stort omfang av dispensasjoner i EVAPLAN-studien. Videre trekkes det frem at økt kunnskap vil kunne medføre økt evne til å stå imot press fra større eiendomsaktører. En innvilgelse av 9 av 10 dispensasjonssøknader i utvalget kan tyde på at det innvilges flere dispensasjoner enn det er dekning for. Årsaken kan, som EVAPLAN trekker frem, være manglende kompetanse hos kommunen samt press fra utbyggere.

En tredje mulig årsak kan være at en utbredt oppfatning blant tiltakshavere om at en stor andel av dispensasjonssøknadene blir innvilget, kan medføre et økt omfang av dispensasjonssøknader. Det er ikke bærekraftig at det først benyttes store ressurser på en langvarig planprosess, for deretter kort tid etter å bruke mer ressurser på å behandle søknad om dispensasjon fra planen. Dette tyder på at plan- og bygningslovens formål om å fremme bærekraftig utvikling svekkes av den dispensasjonspraksisen som foreligger.

Fellestrekk ved søknadene

I pbl. § 12-7 er det uttømmende opplistet hva som kan reguleres i bestemmelser i reguleringsplan, deriblant grad av utnyttning, utforming og bruk av arealer. Det bør derfor under reguleringsarbeidet i stor grad fokuseres på hvor og hvordan det skal bygges. Undersøkelsen viser imidlertid at de tre største kategoriene av dispensasjoner er følgende:

1. Størrelse og plassering, 44 % (58/132) av tilfellene
2. Utforming, 19 % (25/132) av tilfellene
3. Formål, 17 % (22/132) av tilfellene

²¹ Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), s. 6.

Dette tyder på at det i stor grad relativt kort tid etter at planen er vedtatt, søkes om dispensasjon fra punkter i planen som bør ha vært nøye vurdert ved planbehandlingen. Det kan være flere årsaker til dette, som vi vil beskrive nedenfor. Plasseringen i kategorier kan være en feilkilde ettersom den er basert på vår forståelse av kommunens begrunnelse i saksdokumentene. Det kan imidlertid antas at en flytting av en søknad til en annen kategori kun ville medført en omfordeling mellom de tre største kategoriene. Det ville dermed fortsatt være like stor andel av dispensasjonssøknadene som relaterte seg til temaer som det bør ha vært stort fokus på i planprosessen.

Videre er *Størrelse og plassering*, *Utforming* og *Formål* temaer som naboer kan ha stor interesse av, og som de kan ha et ønske om å påvirke. Dersom disse temaene først blir vurdert i planprosessen, kan det virke svært uheldig for naboene om det kort tid etter søkes om dispensasjon fra en bestemmelse det har vært brukt mye tid og ressurser på å få akkurat slik den ble. Dette kan dermed også være negativt for rettssikkerheten og tilliten til systemet. På lang sikt kan det medføre at viktige innspill ikke blir forelagt kommunen i planprosessen, ettersom prosessen får karakter av en skinnprosess som det ikke er hensiktsmessig å bruke ressurser på. Det kan dermed hemme god og hensiktsmessig utvikling av områder.

Dersom det er sammenheng mellom årsaker som det bør ha vært fokus på i planprosessen, og høy innvilgelse av dispensasjoner kort tid etter vedtatt reguleringsplan er det betenkelig ut fra et ressursutnyttelsesperspektiv.

Mange innvilgede dispensasjoner kan svekke utviklingen som følger av planen. Enkelte dispensasjoner vil ikke i seg selv svekke utvikling gjennom plan, men mange slike kan til sammen utgjøre en endring som medfører et avvik fra utviklingen som er nedfelt i planen (sumvirkninger).

Rekkefølgekrav og krav om plan og *Støy* har ingen avslåtte dispensasjoner. Kategoriene inneholder imidlertid svært få tilfeller, henholdsvis fire og to. Dersom det hadde vært flere tilfeller som ble målt, kunne fordelingen mellom gitte dispensasjoner og avslåtte dispensasjonssøknader vært en annen. Resultatet for disse to årsakskategoriene kan dermed ikke tillegges avgjørende verdi.

Resultat dispensasjonssøknad pr årsakskategori		
	Gitt dispensasjon	Avslått dispensasjon
Bevaring	12	1
Formål	21	1
Rekkefølgekrav og krav om plan	4	
Størrelse og plassering	53	5
Støy	2	
Uteareal	7	1
Utforming	21	4
Totalsum	120	12

Tabell 7. Resultat av dispensasjonssøknad per årsakskategori.

Selv om årsakskategoriene *Størrelse og plassering*, *Formål* og *Utforming* har flest innvilgede dispensasjoner målt i antall, er de ikke unike når det gjelder prosentvis gitte og prosentvis avslåtte dispensasjonssøknader. Variasjonen mellom årsakskategoriene ligger mellom 0 og 16 % i avslag. Det er altså ingen vesentlige avvik mellom årsakskategoriene når det gjelder resultatet av søknaden.

Undersøkelsen kan altså ikke påvise sammenheng mellom resultatet av dispensasjonssøknaden og hva det er søkt om dispensasjon fra.

Planprosessens betydning

Behandlingstid for plan (mottatt sak om plan – klagefrist plan) er i snitt 4,8 år i datagrunnlaget, mens tid etter rettskraftig plan (klagefrist plan – mottatt søknad om dispensasjon) er 254 dager.

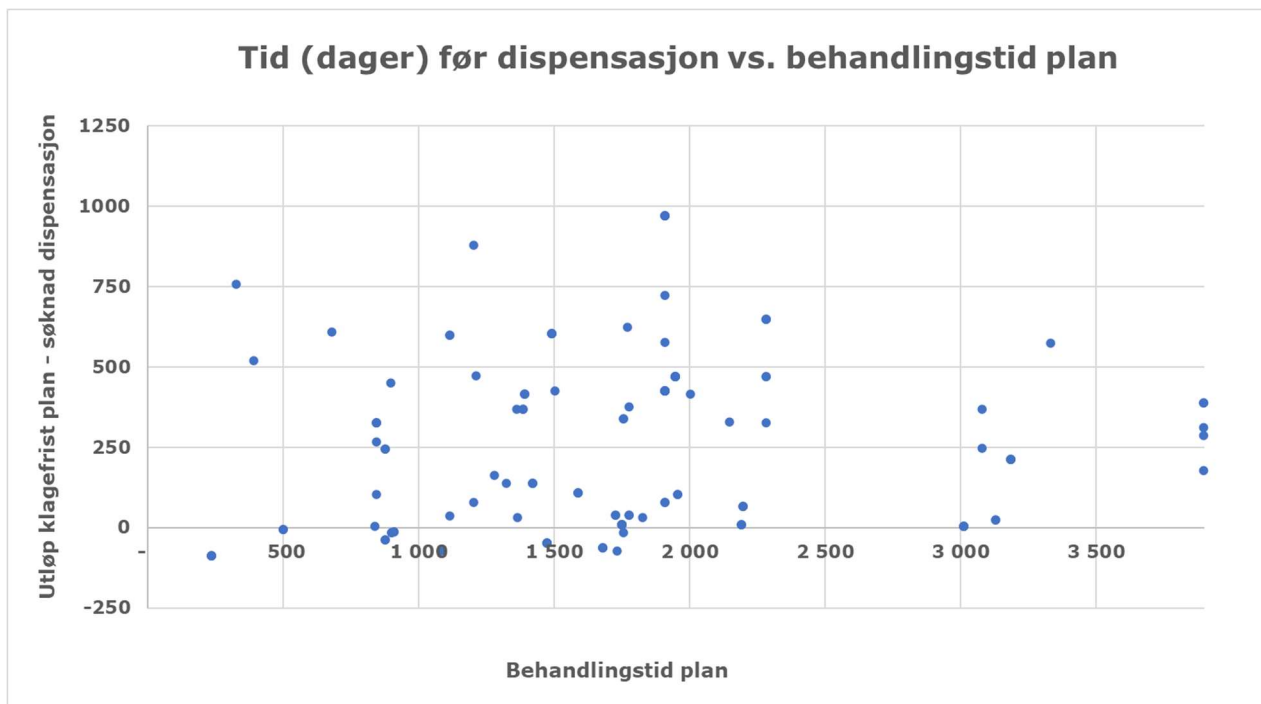
Planprosessen tok altså i gjennomsnitt nærmere 7 ganger så lang tid som tiden det tok før det kom inn søknad om dispensasjon. Når en reguleringsprosess pågår i nærmere 5 år, kan det fremstå som unødvendig og sløsing med ressurser at en dispensasjonssøknad mottas under ett år etter at klagefristen for planen utløper.

Samfunnsutviklingen og utviklingen av teknologi kan videre medføre at det oppstår endrede behov og muligheter etter at reguleringsprosessen er ferdigstilt. Det kan da være ressursbesparende at dispensasjon benyttes fremfor endring eller ny plan, men dette kan bryte med prinsippet om utvikling gjennom plan som er uttrykt bl.a. i forarbeidene til plan- og bygningsloven.²²

I tilfeller hvor det endrede behovet oppstår i sluttfasen av planarbeidet, kan vissheten om at en endring kan bidra til at planarbeidet tar ytterligere tid, bidra til at behovet ikke fremsettes før etter planen er vedtatt, og dermed må fremsettes som en dispensasjon. Dersom det endrede behovet fremsettes i sluttfasen av planarbeidet, kan det oppleves som en «rykk tilbake til start»-situasjon som forslagsstiller ønsker å unngå.

For å undersøke om det er en sammenheng mellom behandlingstid for plan og tiden det tar før en dispensasjonssøknad mottas av kommunen, har vi satt opp et spredningsplott basert på alle verdier for variablene *Dato mottatt sak om plan*, *Dato klagefrist plan* og *Dato mottatt søknad om dispensasjon*. Spredningsplottet fremgår av figur 2. En sammenheng mellom lang planprosess og kort tid før dispensasjon mottas av kommunen, kan tyde på at ressursene kunne vært utnyttet bedre. Spredningsplottet (figur 2) viser at punktene ikke har en felles retning. Punktene ligger mer som en klase enn som en linje som peker opp eller ned. Ut fra dette kan det dermed ikke påvises noen sammenheng mellom behandlingstiden for plan og tiden før dispensasjonssøknad. Dette er positivt med hensyn til ressursutnyttelse.

²² Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), s. 6.



Figur 2. Sammenheng behandlingstid plan vs. tid etter rettskraftig plan (antall dager).

Videre har vi undersøkt hvor stor andel av den totale tiden (mottatt sak om plan til mottatt søknad om dispensasjon) som benyttes til behandlingstid for plan, og hvor stor andel som gjelder tiden før dispensasjonssøknad. Oversikten er brutt ned per årsakskategori for å undersøke om det er en sammenheng mellom andelen i de to tidsperiodene og årsakskategori, se tabell 8.

Ved sammenligning mellom årsakskategoriene fremkommer ingen store forskjeller mellom de ulike kategoriene når det gjelder tiden før dispensasjonssøknad opp mot behandlingstiden. Tiden før dispensasjonssøknad utgjør mellom 4 % og 15 % av den totale tiden. Dersom *Støy* (som kun utgjør 2 % av dispensasjonssøknadene) holdes utenfor, er variasjonen 9–15 %.

For årsakskategoriene *Formål* og *Størrelse og plassering* er tiden etter rettskraftig plan henholdsvis 14 og 15 % av den totale tiden. Disse årsakskategoriene utmerker seg altså ikke med kort tid før dispensasjonssøknad når det sammenlignes med behandlingstid for plan, selv om de er blant de tre største kategoriene av dispensasjoner. Dette er positivt med tanke på at dette bør være essensielle temaer under planprosessen.

Selv om det ikke er noen kategorier som skiller seg ut, er andelen som gjelder tiden etter rettskraftig plan, en relativt liten andel av den totale tiden (mottatt sak om plan til mottatt søknad om dispensasjon). Dette tyder på at ressursene kunne vært utnyttet mer hensiktsmessig.

Årsakskategori	Behandlingstid plan (dager)	Tid etter rettskraftig plan til søknad om dispensasjon (dager)	Tid etter rettskraftig plan til søknad om dispensasjon i % av total tid
Bevaring	2064	248	11 %
Formål	1793	300	14 %

Rekkefølgekrav og krav om plan	2055	233	10 %
Størrelse og plassering	1660	288	15 %
Støy	1586	73	4 %
Uteareal	2239	249	10 %
Utforming	1640	158	9 %
Totalsum	1764	254	13 %

Tabell 8. Tid etter rettskraftig plan i % av total tid.

I EVAPLAN-rapporten trekkes for detaljerte og stramme planer frem som en årsak til stort omfang av dispensasjon fra planer. Det ble trukket frem av flere av informantene at det var utfordrende å finne balansepunktet for detaljeringen av planene.

De to største årsakskategoriene, som til sammen utgjør 53 % av dispensasjonssøknadene, *Størrelse og plassering* og *Utforming*, er begge kategorier som gjelder hvordan tiltakene skal se ut. I kategorien *Størrelse og plassering* har det vært søkt om dispensasjon for bl.a. høyde, utnyttelsesgrad, byggelinje og plassering. I kategorien *Utforming* har det for eksempel vært søkt om dispensasjon fra fasadekledning, rekkverk og leilighetsdybde vs. leilighetslengde. Ut fra et kreativt ståsted som arkitektur kan tiltakshaver og tiltakshavers konsulent i mange tilfeller ønske å sette sitt preg på tiltaket. Dersom det er lagt sterke føringer i planen, øker sannsynligheten for ønske om dispensasjon for å tilpasse prosjektet til eget preg og egen kreativitet.

Konklusjon

Det er så langt få vitenskapelige publikasjoner som undersøker omfanget av og årsaken(e) til bruk av dispensasjoner i Norge. Denne studien viser at 3 % av det totale antall unike byggesaker hvor det ble søkt om dispensasjon(er) fra reguleringsplan, gjaldt ferske reguleringsplaner (se tabell 2 og 4 ovenfor). Dette innebærer at majoriteten av dispensasjonssøknadene mottatt i perioden gjaldt dispensasjon fra reguleringsplaner eldre enn 2017, men resultatene viser ikke hvor mye eldre reguleringsplanene er.

Videre har analysen i denne studien identifisert tre mulige årsaker til hvorfor det søkes dispensasjon fra nyere reguleringsplaner:

1. Reguleringsprosessens tidshorisont
2. Endrede eller nye behov
3. Utformingen av reguleringsplanen

Reguleringsprosessens tidshorisont

Den første mulige årsaken til dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner kan være reguleringsprosessens tidshorisont. Ifølge studien er gjennomsnittlig behandlingstid (mottatt sak om plan – klagefrist for plan) 4,8 år, mens gjennomsnittlig tid før dispensasjonssøknad (klagefrist plan – mottatt søknad om dispensasjon) er 0,7 år (254 dager). Tiden før dispensasjonssøknad er altså en relativt liten andel av den totale tiden (mottatt sak om plan – mottatt søknad om dispensasjon).

Den flerårige reguleringsplanprosessen kan medføre at enkelte tiltakshavere ikke ønsker å fremme et nyoppstått behov i sluttfasen av reguleringsfasen, i frykt for at det kan utsette vedtak om reguleringsplan ytterligere. Innvilgelsesstatistikken kan bidra til at tiltakshaverne ser risikoen ved å

vente til etter vedtatt reguleringsplan som liten, ettersom det i ca. 9 av 10 dispensasjonssøknader som var omfattet av utvalget, ble gitt dispensasjon. Dette er en svært høy andel, som kan utfordre prinsippet om at utvikling skal skje gjennom plan, som er gjentatt flere ganger i forarbeidene til plan- og bygningsloven med senere endringer.

Studien kunne imidlertid ikke påvise sammenheng mellom lang planprosess og tidlig søknad om dispensasjon. Det ble heller ikke påvist sammenheng mellom årsakskategori og tidsperiode før søknad om dispensasjon ble mottatt av kommunen.

Endrede eller nye behov

En annen mulig årsak til dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner er at det oppstår endrede eller nye behov etter at reguleringsplanen er vedtatt. Et av hensynene bak dispensasjonsbestemmelsene er hensynet til gode og hensiktsmessige løsninger i den enkelte sak. I tilfeller hvor endrede eller nye behov oppstår, kan det være hensiktsmessig og ressursbesparende at behovet søkes løst gjennom dispensasjonsreglene istedenfor ny planbehandling. Dette hensynet får imidlertid ikke like stor slagkraft når det er tale om dispensasjon fra nyere reguleringsplaner. Både ut fra et ressursutnyttelsesperspektiv og et rettssikkerhetsperspektiv bør forholdene i disse tilfellene i større grad være hensyntatt under reguleringen enn ved eldre reguleringsplaner. Dette utfordres av tidshorisonen for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner.

Det kan være flere grunner til at endrede eller nye behov kan oppstå. Det kan for det første oppstå situasjoner som det ikke var tenkt på under reguleringen. Et eksempel på dette er at det etter reguleringen viser seg et behov for å installere tekniske installasjoner på tak, mens det er regulert maks høyde opp til gesims.

Videre kan endrede tekniske krav medføre at reguleringsplanen ikke lenger gir rom for hensiktsmessige løsninger innenfor de nye tekniske kravene. Dette kan være tilfellet hvor krav til isolasjonens tykkelse ikke lenger gir rom for hensiktsmessige løsninger. Samfunnsutviklingen og utviklingen av teknologi kan også endre seg under reguleringen og etter vedtak av reguleringsplan. Ved lang reguleringsstid er denne årsaken særlig aktuell ettersom utviklingen her kan pågå i lang tid parallelt med planarbeidet.

Tiltakshaver og tiltakshavers konsulent kan også ha et ønske om å sette sitt preg på utformingen av utbyggingen. Det er ikke gitt at dette preget stemmer overens med det preget som forslagsstiller for plan satte på reguleringsplanen. Utbyggingen av planområdet kan også foretas av flere forskjellige tiltakshavere og konsulenter, slik at det kan være forskjellige særegenheter som ønskes innenfor ett planområde.

Utformingen av reguleringsplanen

En tredje mulig årsak til dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner kan være utformingen av reguleringsplanen. Hensynet til utvikling gjennom plan er fremhevet flere ganger i forarbeidene til plan- og bygningsloven med senere endringer. Dersom reguleringsplanenes utforming medfører at det blir søkt om og innvilget flere dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner, svekkes dette hensynet.

Årsakskategoriene *Størrelse og plassering*, *Utforming* og *Formål* utgjør den største andelen av dispensasjonssøknader. Alle disse kategoriene burde i henhold til plan- og bygningsloven vært vurdert under reguleringen. Dette fremstår som sløsing med ressurser, og utfordrer rettssikkerheten ved at spørsmål som bør ha vært vurdert under reguleringen, blir gjenstand for vurdering kort tid etter vedtak av reguleringsplan. Imidlertid avdekker ikke studien noen sammenheng ved sammenligning av resultatene av dispensasjonssøknadene og årsakskategoriene.

Videre kan reguleringsplaner med høy detaljeringsgrad medføre at det oppstår behov for flere dispensasjoner. Et eksempel kan være at byggelinjen er regulert i bygningslivet. Dersom det ønskes et inngangsparti med overbygg istedenfor uten overbygg, vil dette kreve dispensasjon. EVAPLAN-rapporten trakk frem for detaljerte og stramme planer som årsak til det store omfanget av dispensasjoner. Flere av informantene i EVAPLAN hevdet det var vanskelig å finne balansepunktet for detaljeringen av planene.

En årsak til høy detaljeringsgrad kan være ønsket om forutberegnelighet. Dersom høy detaljeringsgrad medfører behov for flere dispensasjoner, vil det imidlertid kunne påvirke forutberegneligheten i negativ retning.

En kan også se for seg at reguleringsplaner med stort areal kan medføre raskere behov for dispensasjoner ettersom det kan være mer utfordrende å forutse alle tenkelige forhold. Stort areal kan også ha større potensial for endrede forhold. Slik sammenheng kunne imidlertid ikke påvises i studien.

Implikasjoner for utvikling av regelverk og praksis, og videre forskning

Undersøkelsen tyder på at bruken av dispensasjon fra plan utfordrer lovens forutsetning om at utvikling skal skje gjennom plan.

Den høye innvilgelsesprosenten kan videre vanskelig sies å være i tråd med forarbeidenes uttalelse om at dispensasjon skal være en «*sikkerhetsventil*» og ikke en «*kurant*» sak.²³ Når hele 9 av 10 dispensasjonssøknader som mottas av Oslo kommune innen 3 år etter vedtatt plan, blir innvilget, kan det stilles spørsmål ved om det bryter med det grunnleggende prinsippet som fremgår av forarbeidene, om at disponering av areal skal skje gjennom plan.²⁴ Funnene inneholder imidlertid også dispensasjonssøknader som isolert sett kan anses som kun en justering uten effekt. I slike tilfeller kan det vanskelig omtales som en utvikling. Det er dermed ikke i strid med intensjonen om at utvikling skal skje gjennom plan, å tillate slike dispensasjoner. Dersom dispensasjonen ikke har en effekt på planen, og kun har karakter av en formalitet, er den høye andelen innvilgelser mindre betenkelig når det gjelder prinsippet om utvikling gjennom plan.

Problematismen og konklusjonene i EVAPLAN angående dispensasjon fra plan fremstår etter undersøkelsen som aktuell også for nyere reguleringsplaner. Dette er betenkelig ut fra et ressurs- og rettsikkerhetsperspektiv, og det bør være et mål å utvikle plan- og bygningssystemet slik at disse utfordringene minimeres. De tre mulige årsakene beskrevet ovenfor kan bidra til å avdekke hvilke endringer som bør gjennomføres for å oppnå forutsetningen om at utvikling skal skje gjennom plan.

²³ Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), s. 7; Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 242.

²⁴ Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), s. 6; Prop. 169 L (2020–2021) Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.), s. 22.