

---

# Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven

*En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges  
mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak*

---

OPPDRAUGSGIVER: KOMMUNAL- OG  
DISTRIKTSDEPARTEMENTET

DATO: 23/12 2022

DOKUMENTKODE: 10243824

---



## RAPPORT

|               |  |                 |   |
|---------------|--|-----------------|---|
| OPPDRAG       | Årsaker til dispensasjoner fra arealplaner etter PBL | DOKUMENTKODE    | 10243824  |
| EMNE          |  | TILGJENGELIGHET | Åpen  |
| OPPDRAGSGIVER | Kommunal- og distriktsdepartementet                  | OPPDRAGSLEDER   | Kristine Lien Skog  |
| KONTAKTPERSON | Cathrine Rosmer                                      | UTARBEIDET AV   | Kristine Lien Skog, Nikolai Winge, Espen Skårsmoen og Fredrik Holth |
|               |  | ANSVARLIG ENHET | 10106021 Seksjon Arealplan, Multiconsult Norge AS                   |

**Foto forsidebilde: Shutterstock**

Dette dokumentet har blitt utarbeidet av Multiconsult og Holth & Winge AS på vegne av Multiconsult Norge AS eller selskapets klient. Klientens rettigheter til dokumentet er gitt for den aktuelle oppdragsavtalen eller ved anmodning. Tredjeparter har ingen rettigheter til bruk av dokumentet (eller deler av det) uten skriftlig forhåndsgodkjenning fra Multiconsult. Enhver bruk av dokumentet (eller deler av det) til andre formål, på andre måter eller av andre personer eller enheter enn de som er godkjent skriftlig av Multiconsult, er forbudt, og Multiconsult påtar seg intet ansvar for slikt bruk. Deler av dokumentet kan være beskyttet av immaterielle rettigheter og/eller eiendomsrettigheter. Kopiering, distribusjon, endring, behandling eller annen bruk av dokumentet er ikke tillatt uten skriftlig forhåndssamtykke fra Multiconsult eller annen innehaver av slike rettigheter.

## Innholdsfortegnelse

|   |    |
|---|----|
| Sammendrag .....  | 5  |
| 1. Bakgrunn, mål og problemstillinger .....   | 7  |
| 2. Metode .....   | 9  |
| 2.1 Innledende rettsanalyse .....   | 9  |
| 2.2 Utvelgelse av case-kommuner .....   | 9  |
| 2.3 Gjennomføring av fokusgruppemøter innledningsvis .....                              | 10 |
| 2.4 Gjennomgang av dispensasjonssøknader .....  | 10 |
| 2.5 Gjennomføring av avsluttende fokusgruppemøter .....                                 | 11 |
| 2.6 Presiseringer og avgrensninger av oppdraget .....                                   | 11 |
| 3. Den rettslige analysen .....   | 13 |
| 3.1 Innledning .....  | 13 |
| 3.2 Planer som grunnlag for tillatelser .....   | 14 |
| 3.3 Dispensasjon som grunnlag for tillatelser .....                                     | 15 |
| 3.4 Hvorfor er det store antallet dispensasjoner et problem? .....                      | 17 |
| 4. Hva kjennetegner dagens dispensasjonspraksis? .....                                  | 18 |
| 4.1 Innledning .....  | 18 |
| 4.2 Hva søkes det dispensasjon fra? .....   | 18 |
| 4.3 Hva søkes det dispensasjon til? .....   | 20 |
| 4.4 Hva er alder på planene det søkes dispensasjon fra? .....                           | 21 |
| 4.5 Hvor stor andel av søknadene ble innvilget? .....                                   | 22 |
| 4.6 Er vedtaket tilstrekkelig begrunnet? .....  | 23 |
| 5. Hvilke årsaker er mest sentrale for å forklare omfanget av dispensasjonssaker? ..... | 24 |
| 5.1 Innledning .....  | 24 |
| 5.2 Skyldes omfanget av dispensasjoner egenskaper ved planprosessene? .....             | 25 |
| 5.2.1 Hypotese 1 – Det er vanskelig å fange opp alle forhold i planprosessene .....     | 25 |
| 5.2.2 Hypotese 2 – Manglende samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling ....   | 26 |
| 5.2.3 Hypotese 3 – Dispensasjon brukes av utbygger som omkamp .....                     | 27 |
| 5.3 Skyldes omfanget av dispensasjoner egenskaper ved vedtatte planer? .....            | 28 |
| 5.3.1 Hypotese 4 – Kommunene vedtar for rigide kommuneplaner .....                      | 28 |
| 5.3.2 Hypotese 5 – Planbestemmelsene er for detaljerte .....                            | 31 |
| 5.3.3 Hypotese 6 – Planbestemmelsene er for vage .....                                  | 32 |
| 5.3.4 Hypotese 7 – Det tar for lang tid fra planvedtak til gjennomføring .....          | 33 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 5.3.5 | Hypotese 8 – Gamle og utdaterte reguleringsplaner genererer mange dispensasjoner                       | 33 |
| 5.4   | Skyldes omfanget av dispensasjoner forhold knyttet til kommunenes behandling av dispensasjonssøknader? | 35 |
| 5.4.1 | Hypotese 9 – Kommunene vurderer ikke planendring som et alternativ                                     | 35 |
| 5.4.2 | Hypotese 10 – Kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil ...                         | 37 |
| 5.4.3 | Hypotese 11 – Liberal dispensasjonspraksis genererer mange søknader (og tillatelser)                   | 40 |
| 5.5   | Oppsummering og konklusjon   | 41 |
| 6.    | Forslag til tiltak   | 42 |
| 6.1   | Innledning   | 42 |
| 6.2   | Tiltak rettet inn mot planprosesser  | 42 |
| 6.3   | Tiltak rettet inn mot innholdet i arealplaner  | 43 |
| 6.4   | Tiltak særlig rettet inn mot eldre reguleringsplaner   | 47 |
| 6.5   | Tiltak rettet inn mot behandling av dispensasjonssøknader  | 49 |
| 7.    | Referanser   | 50 |

## Figurer og tabeller

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Tabell 1  | Oversikt over antall dispensasjonssaker som er undersøkt i hver av case-kommunene                         | 10 |
| Figur 1:  | Oversikt over hvilken type plantype det søkes dispensasjon fra  | 18 |
| Figur 2:  | Oversikt over hvilke krav i planen det søkes dispensasjon fra   | 19 |
| Figur 3:  | Oversikt over opprinnelig formål i gjeldende arealplan  | 20 |
| Figur 4:  | Oversikt over hva det søkes dispensasjon til  | 20 |
| Figur 5:  | Oversikt over planenes alder  | 21 |
| Figur 6:  | Oversikt over andelen innvilgede og avslåtte søknader   | 22 |
| Figur 7:  | Oversikt over innvilgede dispensasjoner med og uten vilkår i tillatelsen                                  | 22 |
| Figur 8:  | Oversikt over om vedtakene er begrunnet i tråd med lovkrav  | 23 |
| Figur 9:  | Hypoteser (mulige årsaker) som er undersøkt basert på tre hovedkategorier                                 | 24 |
| Figur 10: | Fordeling av tiltak det søkes dispensasjon for i LNFR-områder (prosent)                                   | 29 |
| Figur 11: | Fordeling av søknader etter tiltak der det søkes dispensasjon for plankrav (prosent)                      | 30 |
| Figur 12: | Fordeling av alderen på detaljreguleringsplanen det søkes dispensasjon fra (prosent)                      | 34 |
| Figur 13: | Ordsky fra saksgjennomgangen som beskriver saker der dispensasjonssøknaden kunne erstattes av planendring | 37 |
| Figur 14: | Oversikt over styrken i de ulike årsaksforklaringene for det store omfanget dispensasjonssaker            | 41 |

## Sammendrag

Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider med å forbedre og effektivisere planprosesser og byggesaksbehandling, samt forenkle regelverket i plan- og bygningsloven. Herunder er det et mål å redusere antallet dispensasjoner fra arealplaner. Slike dispensasjoner krever ofte store ressurser fra kommunene, tiltakshavere, berørte sektormyndigheter, naboer og andre parter. I tillegg vil dispensasjoner kunne undergrave planer som informasjons- og beslutningsgrunnlag, og dermed også lovgivers intensjon om at ny og endret arealbruk skal skje på grunnlag av plan. Departementet ønsker å få mer kunnskap om i hvilke typer saker dispensasjonsbestemmelsen brukes og hva som er begrunnelsene for å søke om, og innvilge, dispensasjon. Departementet ønsker også en oversikt over tiltak og virkemidler som kan redusere omfanget av dispensasjoner.

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Multiconsult Norge AS og Holth & Winge AS utredet disse spørsmålene, og gjennomført en analyse av i hvilke egenskaper ved planprosesser, vedtatte arealplaner og behandling av dispensasjonssøknader som kan bidra til å forklare omfanget av dispensasjoner.

Syv kommuner ble valgt ut for å inngå i undersøkelsen. Innledningsvis ble det gjennomført fokusgruppemøter med alle kommunene. Deretter ble det gjennomført en kvantitativ analyse av et utvalg dispensasjonsvedtak i disse kommunene, for årene 2020 og 2021. Et selektivt utvalg av disse sakene ble undersøkt nærmere, hvor også planen det ble søkt dispensasjon fra ble analysert. Til sist ble resultatene og foreslåtte tiltak presentert for kommunene og departementet.

Den kvantitative undersøkelsen viste en jevn fordeling av søknader om dispensasjon fra henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Videre fant vi en viss spredning med hensyn til hva slags forhold i planene det søkes dispensasjon fra, og hva slags tiltak det søkes dispensasjon til. En stor del av reguleringsplanene det søkes dispensasjon fra er vedtatt før plan- og bygningsloven av 2008 trådte i kraft. Videre så vi at de utvalgte kommunene innvilger de fleste dispensasjonssøknadene. Selv om det kan forekomme at enkelte søknader blir trukket etter råd fra kommunene, er en innvilgelsesandel på 90 % meget høy. Dette viser at de aller fleste som søker om dispensasjon, får søknaden innvilget. Endelig viste undersøkelsen at majoriteten av vedtakene er mangelfullt begrunnet. Dette kan tyde på at kommunene innvilger flere dispensasjoner enn det er rettslig grunnlag for.

Dybdeundersøkelsen og intervjuene viste at kommunene i liten grad vurderer planendring som et alternativ til dispensasjon. Kommunene viste til at gamle planer skaper mange utfordringer, og det er ønskelig med en gjennomgang av alle eldre planer i kommunene med tanke på revisjon. Undersøkelsen viste at manglende ressurser og kapasitet er hovedårsaken til at eldre reguleringsplaner ikke blir gjenstand for revisjon.

Det ble også vist til manglende rutiner for samordning mellom planavdelingene og byggesaksavdelingene. Byggesaksavdelingene blir i liten grad trukket inn i planprosesser, slik at det kan foretas en kvalitetssikring av foreslåtte planbestemmelser. Tilsvarende blir ikke planavdelingene gjort oppmerksom på svake planer eller planbestemmelser som genererer mange dispensasjoner. Planavdelingene blir heller ikke trukket inn i byggesaksbehandlingen, og får dermed ikke mulighet til å uttale seg om tolkning av planer og om konkrete dispensasjonssøknader.

Samlet sett avdekket undersøkelsene flere årsaker til at det søkes om, og innvilges, mange dispensasjoner. Likevel er det fem årsaker som peker seg ut som de mest fremtredende når det gjelder omfanget av dispensasjoner:

1. Manglende samordning mellom planavdelingene og byggesaksavdelingene.
2. Kommunene vedtar for rigide kommuneplaner. LNFR-formålet og krav om planbestemmelse i kommuneplanens arealdel genererer mange dispensasjoner.
3. Gamle og utdaterte reguleringsplaner.
4. Kommunene vurderer ikke planendring som et alternativ til dispensasjon.
5. Kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil.

På grunnlag av våre funn foreslår vi en rekke tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av dispensasjoner fra planer. Blant annet foreslår vi at departementets veiledere for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner gi råd og eksempler når det gjelder rutiner for intern samordning og rapportering i kommunene.

Departementet bør videre sørge for at kommunene i større grad anvender underformålet LNFR-spredd, blant annet ved at de blir kjent med veilederen for LNFR-spredd. Fylkeskommunene eller Statsforvalter bør få en mer aktiv veiledningsrolle på dette området når kommuner skal i gang med rulling av kommuneplanens areadel. Veilederen for kommuneplanens arealdel bør behandle uttrykkelig om, og eventuelt hvordan, kommunene bør utforme en bestemmelse om plankrav, herunder forklare hva en slik bestemmelse vil bidra med utover det lovsatte plankravet i pbl. § 12-1 tredje ledd.

Vi foreslår videre særskilte tiltak for at kommunene kan foreta en gjennomgang av eldre reguleringsplaner. Vår vurdering er at gamle reguleringsplaner skaper langt flere problemer enn at de genererer dispensasjonssøknader, og at det kan oppnås betydelige samfunnsgevinster ved at kommunene foretar en totalrevisjon av gamle planer. Dette vil kunne bidra til langt mer effektive plan- og byggesaksprosesser i fremtiden, samt bidra til mer forutsigbarhet for alle involverte aktører. Videre har dette en viktig side mot klima- og naturforvaltningen, ettersom gamle reguleringsplaner ble vedtatt uten kunnskap om planenes miljøeffekter. Vi foreslår blant annet at det utarbeides en særskilt forskrift som regulerer kommunenes rett og plikt til å revidere gamle planer, samt at opprettes et statlig fond for kommunal planrevisjon. Med et slikt fond kan kommuner søke om midler, og eventuelt få bistand, til arbeidet med å foreta en gjennomgang av alle eldre reguleringsplaner.

Endelig foreslår vi tiltak rettet inn mot kommunenes behandling av dispensasjonssøknader. Vi ser et stort behov for at det utarbeides en nasjonal veileder, som tar opp alle spørsmål kommunene må ta stilling til ved behandling av dispensasjonssøknader. Videre foreslår vi at det utarbeides en nasjonal mal for dispensasjonsbehandling. Dette vil kunne bidra til at kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen korrekt.

Samlet sett er vår vurdering av de foreslåtte tiltakene vil kunne bidra til en vesentlig reduksjon av dispensasjoner, samt til at ny og endret arealbruk i langt større grad vil styres på grunnlag av oppdaterte planer – og dermed at loven praktiseres i tråd med lovgivers intensjon.

## 1. Bakgrunn, mål og problemstillinger

Kommunale arealplaner blir til på grunnlag av prosesser som skal sikre nødvendig kunnskap og medvirkning fra både offentlige og private aktører. Konflikter skal søkes løst gjennom dialog og forhandlinger, og blir endelig avgjort gjennom politiske vedtak, og eventuelle klage- og innsigelsesprosesser. Det skal derfor ikke være en «kurant sak» å avvike fra planer i byggesaker.

Kommunene trenger likevel et verktøy for å kunne gjøre unntak fra både lov og planer i enkeltsaker. Uten en slik mulighet vil plansystemet kunne bli for rigid. Samtidig vil en for liberal dispensasjonspraksis kunne undergrave både planprosessene og arealplanene, og dermed lovgivers intensjon om at ny og endret arealbruk skal skje med grunnlag i arealplaner. I 2008 innsnevret derfor lovgiver kommunenes adgang til å gi dispensasjon fra loven og arealplaner.<sup>1</sup> Dispensasjon kan i dag kun gis dersom to rettslige vilkår er oppfylt, jf. pbl. § 19-2 andre ledd; (1) dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt, og (2) dersom fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Lovens forarbeider understreker flere steder at dispensasjon er ment å være et snevert unntak, og at arealdisponering som hovedregel skal skje i tråd med det som er bestemt i planer.

Dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 blir i forarbeidene omtalt som en «praktisk sikkerhetsventil», som primært er ment for mindre tiltak der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.<sup>2</sup> Departementet legger også dette til grunn i utlysningsteksten for denne utredningen: «Behovet for å avvike fra en plan skal primært løses ved at byggeprosjektet tilpasser seg planen, eller at planen endres før det gis byggetillatelse, eventuelt i en samordnet prosess slik loven åpner for.»

Til tross for innstramningen i 2008, innvilges fremdeles mange dispensasjonssøknader hvert år. Tall fra SSB viser at kommunene mottar et økende antall dispensasjonssøknader. I 2021 mottok kommunene i overkant av 17.000 søknader som krever dispensasjon fra vedtatt plan, men det reelle tallet er trolig en del høyere. Statistikken viser også at hver femte byggetillatelse gis med vedtak dispensasjon fra plan.<sup>3</sup>

Det er gjennomført flere undersøkelser som avdekker svakheter og utfordringer knyttet til kommunenes dispensasjonspraksis. Riksrevisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon om innsigelsespraksis i 2019, hvor også dispensasjonspraksis ble undersøkt.<sup>4</sup> Undersøkelsen avdekket blant annet stor usikkerhet knyttet til praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen, underrapportering av antall saker i KOSTRA, samt lite kunnskap om hva det dispenseres fra. I tillegg ble det avdekket ulik praksis for hvordan Statsforvalterne og andre forvaltningsorganer fulgte opp dispensasjonssakene. Riksrevisjonen pekte på behovet for bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis.

---

<sup>1</sup> Før 2008 gjaldt det vage kravet om «særlige grunner» i plan- og bygningsloven av 1985 § 7.

<sup>2</sup> Prop. 169 L (2020-2021) s. 7.

<sup>3</sup> SSB 12976: Dispensasjonssøknader, etter rammevilkår 2015 – 2021, SSB 13434: KOSTRA-nøkkeltall for plan- og byggesaksbehandling.

<sup>4</sup> Riksrevisjonens rapport Dokument 3:7 (2018–2019) *Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*.

Sivilombudet undersøkte kommuners dispensasjonspraksis i strandsonen i 2020.<sup>5</sup> Her ble det avdekket til dels store mangler i kommunenes vedtak. Rapporten viste blant annet at det gis mange dispensasjoner på uriktig grunnlag, og at lovens strenge vilkår ikke blir håndhevet i tråd med lovgivers intensjoner. Undersøkelsen gjaldt kun dispensasjon i strandsonen, og omfattet tre kommuners dispensasjonspraksis over en periode på fire år. Den gir imidlertid klare indikasjoner på svakheter knyttet til tolkningen og praktiseringen av lovverket.

Flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité har uttrykt bekymring til resultatet i sivilombudets undersøkelse, men bemerket samtidig at det «ut fra rapporten er det imidlertid uklart hvilke typer tiltak det er gitt dispensasjon til.»<sup>6</sup> På denne bakgrunn traff komiteen følgende anmodningsvedtak:

*Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det best kan sikres et riktig og godt kunnskapsgrunnlag for å få oversikt over i hvilke typer saker norske kommuner benytter seg av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven.<sup>7</sup>*

På denne bakgrunn ønsker Kommunal- og distriktsdepartementet å få ny og bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis.

Målet med denne undersøkelsen er å identifisere årsaker til det store omfanget av dispensasjoner fra arealplaner, og anbefale konkrete tiltak som kan bidra til å redusere antallet. Vi vil både undersøke årsakene til at det søkes om dispensasjon og årsakene til at kommunene innvilger søknadene.

Oppdragets mandat, samt innholdet i denne utredningen, omfatter tre hovedproblemstillinger:

### **1. Hva kjennetegner dagens dispensasjonspraksis?**

Denne problemstillingen vil besvares gjennom en kvantitativ analyse av et bredt utvalg dispensasjonsvedtak. Her vil vi klargjøre omfanget og karakteren av dispensasjonssøknader som er behandlet i de syv utvalgte kommunene. Herunder undersøker vi hva det søkes dispensasjon fra og til, alder på planene, andelen innvilgede søknader, samt hvorvidt vedtakene er tilstrekkelig begrunnet. Våre funn vil være en viktig kontekst for årsaksanalysen.

### **2. Hvilke årsaker er mest sentrale for å forklare omfanget av dispensasjonssaker?**

Under denne problemstillingen vil vi undersøke flere mulige årsakssammenhenger. Analysen tar utgangspunkt i en rekke hypoteser utviklet på grunnlag av den kvantitative undersøkelsen, samt intervjuer med de utvalgte kommunene. Vi foretar en selektiv dybdeanalyse av 41 av vedtakene hvor dispensasjonssøknaden ble innvilget, hvor vi også analyserer planen det er dispensert fra. Med dette dannes grunnlaget for å peke på de mest sentrale årsakene til omfanget av dispensasjoner.

### **3. Hvilke tiltak kan bidra til å redusere antall dispensasjonssaker?**

Denne delen vil i all hovedsak rette seg mot forslag til tiltak som kan bidra til å redusere det store omfanget dispensasjonssaker. Våre forslag til tiltak vil være basert på resultatene i punkt 1 og 2.

---

<sup>5</sup> Sivilombudets temarapport: *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen (2020)*.

<sup>6</sup> Innst. 606 L (2020-2021) fra kommunal- og forvaltningskomiteen s. 11.



## 2. Metode

### 2.1 Innledende rettsanalyse

Prosjektet tar utgangspunkt i en rettslig analyse, hvor vi søker å klargjøre kommunenes rettslige handlingsrom til å foreta endringer i vedtatte arealplaner. Dertil gir vi en kort omtale av de rettslige vilkårene for å innvilge søknader om dispensasjon fra planer. Videre sammenligner vi planendring og dispensasjon som styringsmidler, og forsøker å klargjøre de utfordringer som kan oppstå dersom kommunene innvilger mange dispensasjonssøknader.

Hensikten med analysen er å danne et bakteppe for den empiriske undersøkelsen, samt de vurderinger som foretas når det gjelder analysen av årsaken til dispensasjoner. I denne utredningen foretas ingen kritisk vurdering av gjeldende lovverk. Selv om en liberal dispensasjonspraksis også kan ha sin forklaring i svakheter i det rettslige rammeverket, vil vi i all hovedsak rette fokus mot hvordan kommunene tolker og praktiserer reglene. Dette innebærer at våre forslag til tiltak i liten grad vil være rettet mot endringer i gjeldende rett. Et sammendrag av den rettslige analysen gis i kapittel 3 nedenfor.

### 2.2 Utvelgelse av case-kommuner

De empiriske undersøkelsene skal gå i dybden og avdekke årsakssammenhenger i praksis. Vi har valgt ut et begrenset antall kommuner som kan gi oss et bilde av trender og utfordringer i dispensasjonssaker. For å danne et representativt utvalg har vi inkludert både bykommuner og distriktskommuner. Vi har også valgt ut kommuner med sentralitetsindeks 1-3 (svært til middels sentrale kommuner) som er representert i alle landsdeler. I utvelgelsen har det vært viktig å inkludere kommuner som har hatt motivasjon og kapasitet til å bistå med underlag og i intervju i denne undersøkelsen.

Følgende kommuner ble til slutt valgt ut til undersøkelsen (med sentralindeks):

- Nord og midt: Tromsø (3) og Stjørdal (3)
- Vest og sør: Sandnes (2), Kristiansand (3) og Bergen (2)
- Øst: Oslo (1), Hamar (2), Asker (2)

Tromsø har siden dessverre ikke hatt kapasitet til å delta i undersøkelsen, noe som innebærer at den nordligste landsdelen ikke er representert i undersøkelsen. Vi er likevel av den oppfatning at de utvalgte kommunene gir tilstrekkelig grunnlag for å peke på trender og utfordringer som gjør seg gjeldende for hele landet. Utvalget innebærer også en overvekt av større kommuner med press på arealer, noe som gjør at undersøkelsen har størst forklaringskraft rettet mot slike kommuner. En undersøkelse av dispensasjonspraksis i mindre kommuner kunne muligens gitt noen andre eller supplerende forklaringer på årsakene til at det søkes om, og innvilges, dispensasjoner. Vi tror likevel vårt utvalg av kommuner kan avdekke mulige årsaker til det store omfanget dispensasjonssaker.

## 2.3 Gjennomføring av fokusgruppemøter innledningsvis

De utvalgte kommunene fikk innledningsvis et brev forfattet av Kommunal- og distriktsdepartementet med informasjon om undersøkelsen. Deretter ble det gjennomført separate intervjuer med hver kommunene, hvor flere av kommunene stilte med representanter fra både planavdeling og byggesaksavdeling. Intervjuene ble gjennomført med åpne spørsmål egnet for refleksjon og diskusjon i gruppen. Vi tok opp intervjuet, og førte referat for å kategorisere de ulike årsakene til dispensasjoner som ble framhevet.

På grunnlag av intervjuene med de utvalgte kommunene, oppstilte vi flere hypoteser om mulige årsaker til at det søkes om, og innvilges, mange dispensasjoner. Vi delte inn hypotesene inn i tre hovedkategorier:

- Skyldes dispensasjoner egenskaper ved planprosessene?
- Skyldes dispensasjoner egenskaper ved vedtatte planer?
- Skyldes dispensasjoner forhold knyttet til kommunenes behandling av dispensasjonssøknader?

## 2.4 Gjennomgang av dispensasjonssøknader

Etter fokusgruppemøtene gjennomførte vi en mappegjennomgang av dispensasjonsvedtak i de utvalgte kommunene, truffet i tidsrommet 2020-2021. Vedtakene gjaldt både dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og fra reguleringsplaner. Utvalget omfattet både søknader som ble innvilget og søknader som ble avslått. Basert på en liste med vedtak foretok vi et tilfeldig utvalg av inntil 60 vedtak i hver kommune. Det tas forbehold om at antall oversendte dispensasjonsvedtak ikke er komplett, da noen kommuner gjorde manuelle søk for å identifisere vedtakene. Deretter ble noen vedtak sortert vekk av ulike grunner, f.eks. fordi det var tale om avviste søknader, søknader som ble avslått og senere ble innvilget o.l. Tabell 1 viser hvor mange dispensasjonsvedtak som inngikk i undersøkelsen i de ulike kommunene.

**Tabell 1 Oversikt over antall dispensasjonssaker som er undersøkt i hver av case-kommunene.**

|                     | Antall oversendte dispensasjonsvedtak 2020-2021 | Antall analyserte saker |
|---------------------|---|-------------------------|
| Arendal             | 325   | 54                      |
| Asker               | 67  | 59                      |
| Bergen*             | 584   | 57                      |
| Hamar               | 89  | 56                      |
| Oslo                | 1623  | 59                      |
| Sandnes             | 866   | 48                      |
| Stjørdal            | 92  | 41                      |
| Totalt antall saker | 3684  | 374                     |

\* Listen fra Bergen inneholder bare vedtak fra 2021

Samtlige 374 dispensasjonsvedtak ble analysert for å svare på oppgavens første problemstilling; hva som kjennetegner dagens dispensasjonspraksis. Resultatet av denne undersøkelsen gjør vi rede for i kapittel 4.

For å få en mer inngående forståelse av prosjektets andre problemstilling – årsaksanalysen – foretok vi en inngående dybdestudie av et utvalg dispensasjonssaker og det bakenforliggende plangrunnlaget. Omfanget av dybdestudien var 41 saker, jevnt fordelt mellom de ulike kommunene. Sakene ble selektivt valgt blant de 374 dispensasjonsvedtakene som allerede var samlet inn og som inngikk i undersøkelsens del 1. I utvelgelsen til la vi vekt på egenskaper ved sakene som kunne bidra til en helhetlig årsaksanalyse. Sakene er også representative sammenlignet med totalpopulasjonen hva gjelder alder på plan og type plan det dispenseres fra. Alle sitater og eksempler fra praksis som gjengis i denne utredningen, er hentet fra vedtakene som har vært gjenstand for dybdeundersøkelse. Resultatet av denne delen av undersøkelsen gjør vi rede for i kapittel 5.

For å gjennomføre mappeanalysene i del 1 og del 2 utarbeidet vi et spørreskjema som vi selv fylte ut for analyse. Det ble gjennomført piloter før ferdigstilling av spørreskjemaene. Skjemaene ble utviklet på bakgrunn av resultater fra innledende analyser og intervju. På denne måten kunne vi hente ut kvantitativ statistikk og kvalitative beskrivelser og eksempler, samtidig som resultatene er etterrettelige for senere analyser. Det var kun teamets juridiske eksperter med inngående kjennskap til dispensasjonsfeltet som gjennomføre mappeanalysene, og det var løpende kalibrering og vurdering av saker på tvers i teamet.

## 2.5 Gjennomføring av avsluttende fokusgruppemøter

Resultatene fra mappegjennomgangen ble presentert for kommunene som inngår i undersøkelsen i andre runde med fokusgrupper. Her var det fire kommuner som hadde anledning til å delta. I dette møtet ble resultatene lagt fram, og gruppen reflekterte over resultatene og diskuterte forslag til tiltak. Dette har vært en viktig supplerende informasjon om årsaker, som både bidrar til å kalibrere og utfylle resultatene fra mappegjennomgangen. Noen spørsmål om årsaker til dispensasjoner, måtte også utelukkende undersøkes gjennom intervjuer.

## 2.6 Presiseringer og avgrensninger av oppdraget

Grovt sett kan vi skille mellom fire typer dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven:

- Dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen.
- Dispensasjon fra plankravet i § 12-1.
- Dispensasjon fra arealplaner, herunder planformål og planbestemmelser.
- Dispensasjon fra lovens byggesaksdel, byggesaksforskriften og teknisk forskrift.

Vi har i denne undersøkelsen kun vurdert dispensasjoner fra arealplaner, herunder planformål og planbestemmelser. Når vi likevel viser til eksempler på dispensasjon fra byggeforbudet langs sjø og fra plankrav, skyldes dette at gjeldende arealplaner har særskilte bestemmelser om slike forhold, slik at det kreves dispensasjon fra planene.

For å finne trender og egenskaper ved dispensasjon valgte vi å ikke foreta en seleksjon av visse typer dispensasjonsvedtak. De eneste kriteriene for utvelgelsen av vedtakene var at det var tale om dispensasjon fra plan, samt at vedtaket ble truffet i perioden 2020-2021.

I utgangspunktet tok i sikte på å undersøke dispensasjonspraksis i byer og fortetningsområder, hvor presset på arealene ble ansett for å være størst. På grunnlag av utvelgelseskriteriene av case-kommuner, antok vi at det ville være en hovedvekt av dispensasjoner i typiske urbane strøk. Mappeundersøkelsen viste imidlertid at enkelte av de utvalgte kommunene hadde en høy frekvens av dispensasjonssaker som gjaldt kommuneplanens arealdel i områder utenfor byer og tettsteder.

Dette ga grunn til å undersøke årsaken til det store omfanget av dispensasjoner også utenfor pressområder.

Selv med et utvalg på om lag 380 vedtak, er det ikke gitt at våre funn er representative for hele landet. Vår oppfatning er at det er store variasjoner blant kommunene når det gjelder bemanning, kvaliteten på og innholdet i arealplaner, hva slags type tiltak som bygges og hva slags dispensasjoner som er vanligst forekommende. I tillegg vil det kunne være forskjeller når det gjelder kommunenes tolkning og praktisering av dispensasjonsbestemmelsen. Årsakene til at utbygging tillates gjennomført i strid med plan, vil dermed kunne variere fra kommune til kommune. Våre funn gir likevel noen klare indikasjoner med hensyn til hva det oftest søkes dispensasjon til og fra, alder på gjeldende reguleringsplaner, andelen innvilgede søknader, samt kvaliteten på kommunenes vurderinger. Dette er funn som kan bidra til å forklare årsakene til det store omfanget av dispensasjoner.

Videre har vi kun analysert kommunenes behandling av dispensasjonssøknaden. Det vil si at vi ikke har undersøkt eventuell klagebehandling. Årsaken til denne avgrensningen er at klagefrekvensen og klagebehandling i liten grad kan forklare årsaken til omfanget dispensasjoner. I punkt 5.4.2 kommer vi likevel innom enkelte betraktninger omkring manglende kontroll av kommunenes dispensasjonsvedtak.

## 3. Den rettslige analysen

### 3.1 Innledning

Dette kapitlet gir en teoretisk fremstilling av det rettslige rammeverket for styring av ny og endret arealbruk gjennom henholdsvis arealplaner og dispensasjon. Herunder vil vi peke på forskjeller mellom de to styringsmåtene, og hvilke utfordringer en liberal dispensasjonspraksis kan medføre. Hensikten er å klargjøre gjeldende rett, samt å danne et utgangspunkt den empiriske undersøkelsen.

Plan- og bygningsloven gir offentlige myndigheter bred kontroll med arealbruken. Det er især kommunene, gjennom deres rettslig bindende arealplaner, som bestemmer hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Den klare hovedregelen er at ethvert nytt tiltak som innebærer bruk eller endring av arealer, ikke må være i strid med gjeldende arealplan for området. Plan- og bygningsloven § 11-6 (kommuneplanen arealdel) og § 12-4 (reguleringsplaner) setter forbud mot nye tiltak, eller utvidelse av eksisterende tiltak, som er i strid med planens arealformål og bestemmelser. Er derimot tiltaket i tråd med plan, har utbygger i utgangspunktet krav på tillatelse, jf. pbl. § 21-4.<sup>7</sup>

Selv om et tiltak er i strid med gjeldende arealplan, gir loven muligheter for at det likevel kan gjennomføres.

*For det første* kan det vedtas en ny arealplan som åpner for tiltaket. Dette kan skje i form av rullering av kommuneplanen, eller ved at det vedtas en ny reguleringsplan. I større byggeprosjekter, som har en lang prosjekterings- og gjennomføringsfase, kan det være hensiktsmessig å forankre prosjektet i neste rullering av kommuneplanens arealdel. Dette kan danne grunnlag for detaljregulering, og senere rammetillatelser til gjennomføring. I en del tilfeller vil imidlertid rullering av kommuneplan være et lite egnet virkemiddel for å få gjennomført tiltak som er i strid med gjeldende arealplaner. Det kan være mer nærliggende å utarbeide reguleringsplan som senere innarbeides i kommuneplanens arealdel. Den nye reguleringsplanen vil ved motstrid gis forrang foran eldre planer, jf. pbl. § 1-5 andre ledd.

*For det andre* kan kommunene vedta endringer i eksisterende plan. Etter pbl. § 11-17 kan kommunene endre kommuneplanens arealdel, herunder foreta forenklet prosess ved mindre endringer. Etter pbl. § 12-14 kan kommunene både endre og oppheve vedtatte reguleringsplaner. Endring av reguleringsplaner kan være aktuelt ved både større og mindre utbyggingstiltak. Er det tale om endringer som «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder» kan endringene gjennomføres etter forenklet prosess, jf. pbl. § 12-14 andre og tredje ledd.

*For det tredje* kan kommunene innvilge søknad om dispensasjon fra gjeldende plan. For at kommunene lovlig kan innvilge en dispensasjonssøknad, må de rettslige vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd være oppfylt.

Det går etter dette et hovedskille mellom tiltak som gjennomføres på grunnlag av arealplaner på den ene siden og tiltak som etableres gjennom dispensasjon på den andre siden. Dette skillet har stor betydning i flere henseender, noe vi skal gjøre rede for i det følgende.

---

<sup>7</sup> Kommunene er imidlertid aldri rettslig forpliktet til å innvilge en søknad som er i tråd med plan. Det finnes enkelte bestemmelser i lovens byggesaksdel som gir kommunene både rett og undertiden plikt til å avslå en søknad om tillatelse, eks. pbl. § 28-1 og § 29-2. Uansett kan kommunene, om de ønsker en annen arealbruk, nedlegge midlertidig forbud, jf. pbl. § 13-1 og igangsette et nytt planarbeid.

## 3.2 Planer som grunnlag for tillatelser

Plan- og bygningsloven bygger på en grunntanke om at beslutninger om ny og endret arealbruk skal være forankret i planer. Dette er blant annet kommet til uttrykk i lovens formål, § 1-1 andre ledd, som lyder:

*Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.*

I lovens forarbeider er det flere steder understreket at planer skal danne grunnlaget for beslutninger om ny eller endret arealbruk, og at det ikke skal være en kurant sak å dispensere fra vedtatte planer. Dette begrunnes i at planprosessene og de vedtatte arealplanene vil ivareta hensyn som ikke ivaretas i tilsvarende grad i dispensasjonssaker.

Formålet med planlegging er synliggjort av lovgiver i § 3-1, hvor sentrale hensyn er trukket frem. Blant annet er hensynet til å fremme *helhet* gjennom *samordning* eksplisitt nevnt § 3-1 andre ledd:

*Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.*

Som det fremgår her skal samordning skje både vertikalt mellom kommunale, regionale og statlige beslutningsnivåer, så vel som horisontalt mellom forskjellige statlige sektorinteresser. I tillegg skal planlegging sikre at de offentlige interessene samordnes med private interesser. Planlegging er på denne måten ment å utgjøre en felles arena for alle sektorer og interesser i samfunnsplanleggingen generelt og arealforvaltningen spesielt.<sup>8</sup>

Helhetshensynet står sentralt i arealplanleggingen. Gjennom arealplaner legges grunnlaget for å vurdere hva som er hensiktsmessig arealbruk i et *langsiktig* perspektiv, hvor større geografiske områder ses og vurderes samlet. Mens kommuneplanens arealdel skal sikre at hele kommunens arealer vurderes samlet, vil reguleringsplaner gi en detaljert vurdering av det aktuelle planområdet. Planlegging gir dermed mulighet til å vurdere de samlede konsekvensene av arealbruken, og tilrettelegge for løsninger som ivaretar fellesskapets interesser på best mulig måte.

Lovens saksbehandlingskrav for planlegging skal også sikre at beslutninger om arealbruk bygger på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Grunnlaget for at kommunene kan treffe beslutninger om arealbruk basert på best mulig kunnskap om planenes virkninger legges gjennom krav til medvirkning og utredninger, herunder krav om konsekvensutredninger.

Planlegging kan også bidra til økt *forutsigbarhet*. Ved et kommunalt planvedtak kan alle aktører som har rettigheter eller interesser knyttet til arealbruken innrette seg etter hva som er tillatt. Selv om planer er ment å være et dynamisk styringsinstrument, skal arealplanene ha karakter som et langsiktig styringsverktøy og skape en høy grad av forutsigbarhet.

Planprosesser og planvedtak er også gjenstand for offentlig kontroll. Gjennom bestemmelsene om innsigelse, kan berørte myndigheter sørge for at kommunale planer som ikke tar tilstrekkelig hensyn til regionale eller nasjonale interesser, blir gjenstand for forhandlinger. Blir det ikke enighet, vil departementet kunne avgjøre utfallet i plansaken. Dersom en plan har vært gjenstand for innsigelse,

---

<sup>8</sup> Winge, Nikolai. (2017). Plan- og bygningsloven—en felles arena for sektorer og interesser? Kart og plan, 77(1), 7-20.

og hvor den endelige løsningen er blitt til etter forhandlinger eller etter vedtak fra departementet, bør det være en høy terskel for at kommune senere skal kunne fravike planen gjennom enkeltvis dispensasjoner.

Hensynet til det kommunale selvstyret ved kommunale planvedtak er likevel sterk; lovgiver har gitt kommunene vide fullmakter til å avgjøre innholdet i arealplanene. Innenfor rammen av nasjonale og regionale interesser, skal kommunene gjennom lokalpolitiske prioriteringer finne frem til den arealbruk som anses som mest ønskelig. Om et område skal avsettes til boligutbygging, LNFR-formål eller industri er med andre ord spørsmål som domstolene er avskåret fra å overprøve. Det samme gjelder for endring eller oppheving av planer. Plan- og bygningsloven setter ingen rettslige skranker for kommunenes adgang til å endre eller oppheve arealplaner. I motsetning til hva som gjelder i den generelle forvaltningsretten, står kommunene svært fritt til å omgjøre tidligere planvedtak. I NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov, uttalte utvalget følgende:<sup>9</sup>

*Plan- og bygningslovens regler om endring av arealplaner innebærer en helt fri omgjøringsadgang for reguleringsplaner.*

Logiver har ment at beslutninger om arealbruk skal skje gjennom planlegging, og ikke i form av enkeltvis dispensasjoner. Dette begrunnes med hensynet til helhetlige og langsiktige løsninger, samordning i arealforvaltningen, kunnskapsbaserte beslutninger, forutsigbarhet og lokaldemokratiske beslutningsprosesser.

### 3.3 Dispensasjon som grunnlag for tillatelser

I enkelte tilfeller vil det kunne være utfordrende å følge lovgivers klare hovedregel om at ny og endret arealbruk skal styres gjennom planer. I en tid med raske samfunnsendringer, både innen sosiale og økonomiske forhold, kan langsiktig planlegging være krevende. Krav om utarbeidelse av ny reguleringsplan, eller endring av eksisterende plan, kan også fremstå som tungvint ved gjennomføring av små tiltak eller der avviket fra planen er ubetydelig. Logiver har derfor åpnet opp før at det kan gis dispensasjon fra planer i den enkelte byggesak.

Plan- og bygningsloven § 19-2 oppstiller rammen for kommunenes vurdering av dispensasjonssøknader. Første og andre ledd har følgende utforming:

#### § 19-2. *Dispensasjonsvedtaket*

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom 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. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Første ledd slår fast at kommunene *kan* gi dispensasjon. Logiver fastholder at spørsmålet om kommunene skal innvilge en dispensasjonssøknad hører inn under kommunenes frie skjønn. Med dette menes at kommunene skal vurdere hvilket utfall som anses som mest hensiktsmessig, basert på et faglig og lokalpolitisk skjønn. Dette innebærer at sivilombudet og domstolene i meget

<sup>9</sup> NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, s. 404.

begrenset utstrekning kan overprøve det resultatet kommunene faller ned på.<sup>10</sup> Statsforvalteren kan imidlertid overprøve kommunens vurdering i en eventuell klagesak, men skal da legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Forutsetningen for at kommunene skal kunne foreta en vurdering etter første ledd, er likevel at begge vilkårene i andre ledd er oppfylt.<sup>11</sup> Vurderingen etter andre ledd er et såkalt rettsanvendelsesskjønn.<sup>12</sup> Det innebærer at det er klare begrensninger med hensyn til hvilke interesser som kan tillegges vekt, samt at kommunenes vurdering kan overprøves fullt ut av både Statsforvalter, sivilombudet og domstolene. Hensynet til det lokale selvstyret vil således være uten relevans i overprøvingen.

Det første vilkåret i pbl. § 19-2 andre ledd kan omtales som *vesentlighetskravet*. I vår sammenheng er det mest sentrale at dispensasjonen ikke kan vesentlig tilsidesette hensynene bak planen det søkes dispensasjon fra. Kommunen må foreta en konkret vurdering av den aktuelle planen og vurdere om det omsøkte tiltaket vil vesentlig tilsidesette hensynene bak arealformålet eller planbestemmelsen. I lovens forarbeider er det flere steder uttalt at det skal være en høy terskel for å dispensere fra planer. Blant annet heter det at:

*Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.*<sup>13</sup>

Det andre vilkåret i pbl. § 19-2 andre ledd kan omtales som *kravet om klar overvekt av fordeler*. Loven krever her at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Det er areal- og ressursdisponeringshensyn som kan utgjøre fordeler ved dispensasjonen. Det vil si de hensyn som knytter seg til den omsøkte eiendommen.<sup>14</sup> Rent personlige interesser er sjelden relevant, og kan ifølge forarbeidene kun unntaksvis tillegges vekt.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Prøvingen begrenser seg til om loven er tolket korrekt, om saken er tilstrekkelig opplyst, om det er langt vekt på relevante hensyn og om resultatet er sterkt urimelig (myndighetsmisbrukslæren).

<sup>11</sup> Bestemmelsen har en noe uheldig oppbygning, ved at den ikke er kronologisk med hensyn til rekkefølgen i de vurderingene kommunen skal foreta ved behandling av en dispensasjonssøknad. Slik bestemmelsen er bygd opp, kan den gi et feilaktig inntrykk av at det opp til kommunenes frie skjønn å avgjøre om en dispensasjonssøknad skal innvilges.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

<sup>14</sup> Se blant annet sivilombudets uttalelser SOM-2018-4760 og SOM-2014-334.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.



### 3.4 Hvorfor er det store antallet dispensasjoner et problem?

Det er flere årsaker til at lovgiver har lagt stor vekt på at ny arealbruk skal skje med grunnlag i plan, fremfor enkeltvise dispensasjoner. I forarbeidene til loven er det påpekt at dispensasjon skal brukes med varsomhet. Videre er det sagt følgende om når dispensasjon kan være aktuelt:

*Tiltak som omfattes av loven kan ha svært ulik karakter. Geografiske og andre lokale forhold kan variere. Planer virker over lang tid, og både forutsetninger og omgivelsene forandrer seg. For mindre tiltak vil det kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre en planprosess med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.<sup>16</sup>*

Lovgivers intensjon fremstår som klar. Dispensasjon er ment å være en snever unntaksregel. Utfordringen viser seg når kommunene fører en liberal dispensasjonspraksis. Selv om en enkelt dispensasjon ikke medfører et omstridt eller kontroversielt avvik fra plan, kan summen av mange dispensasjoner over tid gi et slikt resultat. Slike hensyn fanges i liten grad opp i kommunenes vurderinger. I stedet foretas en vurdering av avviket i den enkelte sak, samt fordeler og ulemper knyttet til det omsøkte tiltaket på den aktuelle eiendommen. Dispensasjonsbehandling gir dermed mindre muligheter for å vurdere et større område samlet, og til å ta hensyn til den samlede utviklingen over tid.

Det er også en fare for at en liberal dispensasjonspraksis fører til at vedtatte arealplaner undergraves som informasjons- og beslutningsgrunnlag. I tillegg vil arealplaners legitimitet som styringsverktøy kunne bli svekket. Beslutningene som blir truffet i en dispensasjonssak har heller ikke samme grad av medvirkning og samordning som i en planprosess.

Dette danner grunnlaget for å undersøke årsakene til at det søkes om, og innvilges, så mange dispensasjoner.

---

<sup>16</sup> Prop. 169 L (2020-2021) s. 22.

## 4. Hva kjennetegner dagens dispensasjonspraksis?

### 4.1 Innledning

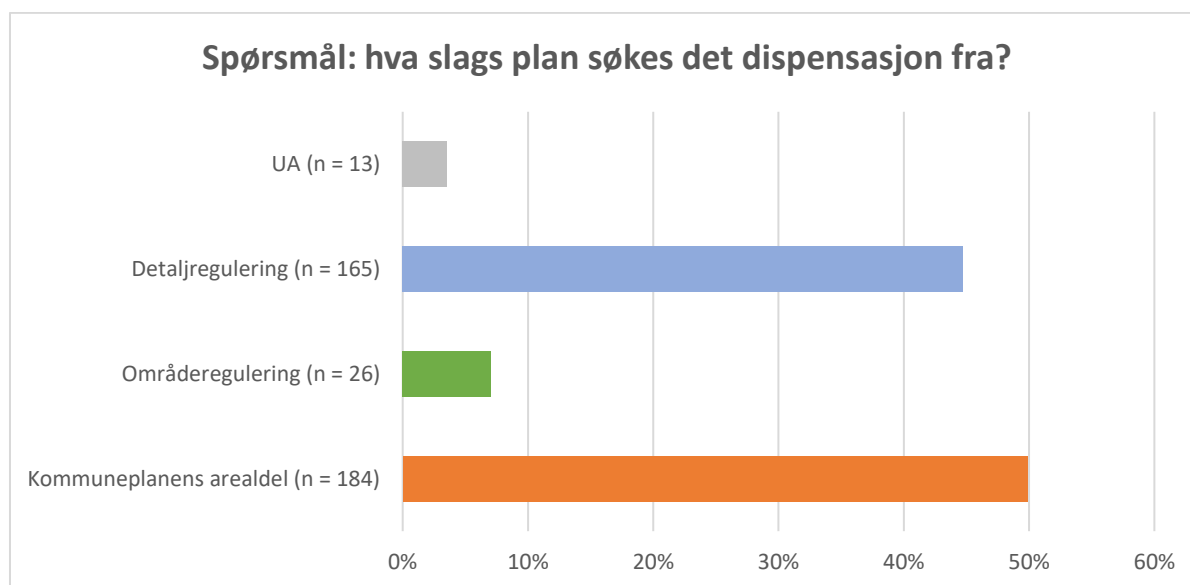
Dette kapitlet tar for seg prosjektets første problemstilling: Hva kjennetegner dagens dispensasjonspraksis? Dette har vi forsøkt å kartlegge gjennom å analysere et bredt utvalg dispensasjonsvedtak i de utvalgte kommunene. Herunder har vi oppstilt følgende spørsmål:

- Hva søkes det dispensasjon fra?
- Hva søkes det dispensasjon til?
- Hva er alder på planene dispensasjonen gjelder?
- Hvor mange av søknadene ble innvilget?
- Hvor mange vedtak er tilstrekkelig begrunnet?

Hensikten med den kvantitative undersøkelsen er primært å få bedre grunnlag for våre vurderinger av hva som utgjør hovedårsakene til at det søkes om, og innvilges, mange dispensasjoner. Den kvantitative undersøkelsen står imidlertid ikke på egne ben. For å få bedre innsikt i årsakene, har vi i tillegg gjennomført en dybdeundersøkelse av 41 dispensasjonsvedtak, hvor vi har vurdert vedtakene i lys av planene det er dispensert fra. Dertil har vi også presentert våre undersøkelser for de utvalgte kommunene, som ble gitt anledning til å kommentere og supplere våre funn.

### 4.2 Hva søkes det dispensasjon fra?

Det første vi undersøkte var hvilke typer arealplaner dispensasjonssøknadene gjaldt. Figur 1 viser en nokså jevn fordeling av søknader som gjaldt dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og søknader om dispensasjon fra reguleringsplaner. Når det gjelder reguleringsplaner er det en klar overvekt av søknader som gjaldt dispensasjon fra detaljreguleringsplan. 13 vedtak ikke lot seg identifisere med hensyn til hva slags plan dispensasjonen gjaldt.

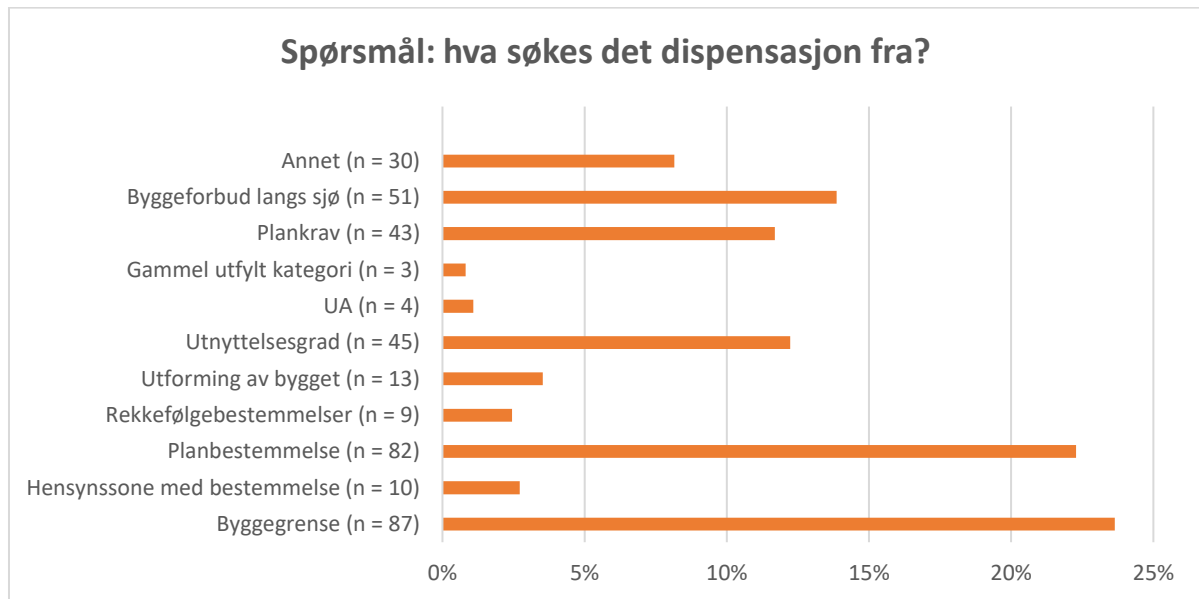


**Figur 1: Oversikt over hvilken type plantype det søkes dispensasjon fra (antall saker: 369)**

Undersøkelsen dekket alle saker i de syv utvalgte kommunene, men det tilsier ikke at fordelingen av dispensasjoner fra hhv. kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner nødvendigvis er

representativ på landsbasis. Det finnes imidlertid ikke nasjonal statistikk som viser hva slags planer det dispenseres fra. At kommuneplanens arealdel er så høyt representert i vårt utvalg, gir likevel grunn til å undersøke om det er egenskaper ved denne plantypen som kan forklare årsakene til omfanget av dispensasjoner.

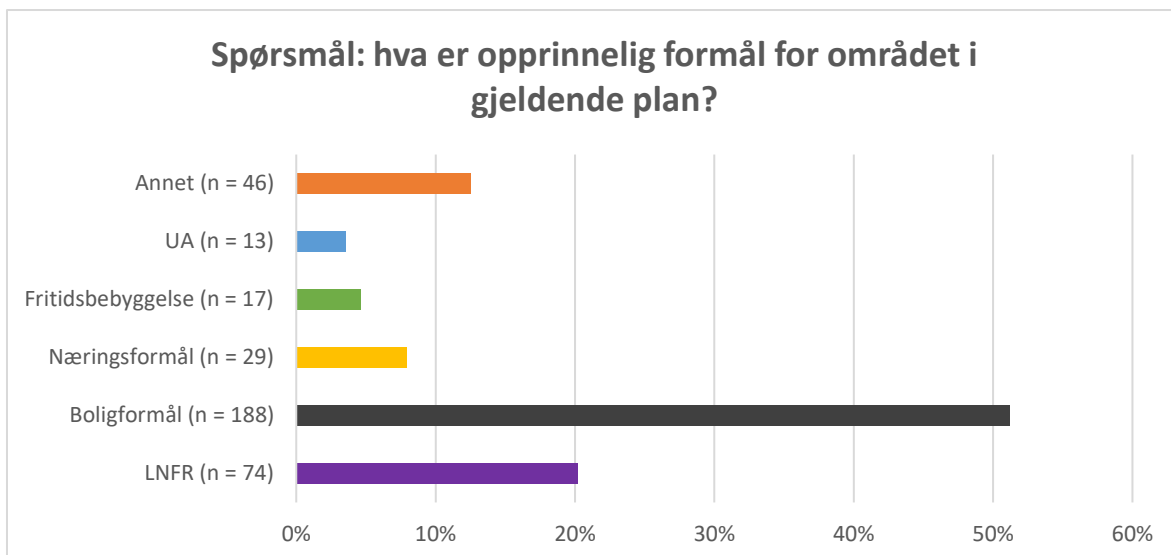
Videre undersøkte vi hva det ble søkt dispensasjon fra i arealplanene. Noen søknader gjaldt flere dispensasjoner fra samme plan, slik at det totale antallet dispensasjoner her er høyere enn antall søknader. Vi har valgt å dele opp planbestemmelser i flere variabler, hvorav kategorien «planbestemmelse» omfatter alle typer dispensasjon fra planbestemmelser som ikke omfattes av de særskilte kategoriene.



**Figur 2: Oversikt over hvilke krav i planen det søkes dispensasjon fra (antall saker: 368).**

Som figuren over viser, gjaldt de fleste søknader dispensasjon fra arealformål (33 prosent av sakene), 23 prosent av sakene gjaldt dispensasjon fra ulike typer byggegrenser, mens de øvrige i stor grad gjaldt dispensasjon fra forskjellige typer planbestemmelser. Det er også verdt å merke seg at 12 prosent av sakene gjaldt søknad om dispensasjon fra plankrav. Her var det kommuneplanens arealdel som satte krav om reguleringsplan for gjennomføring av tiltaket. Dispensasjonene som gjaldt byggeforbudet langs sjø, omfattet både dispensasjon fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 og fra planer med bestemmelse om særskilt byggegrense mot sjø.

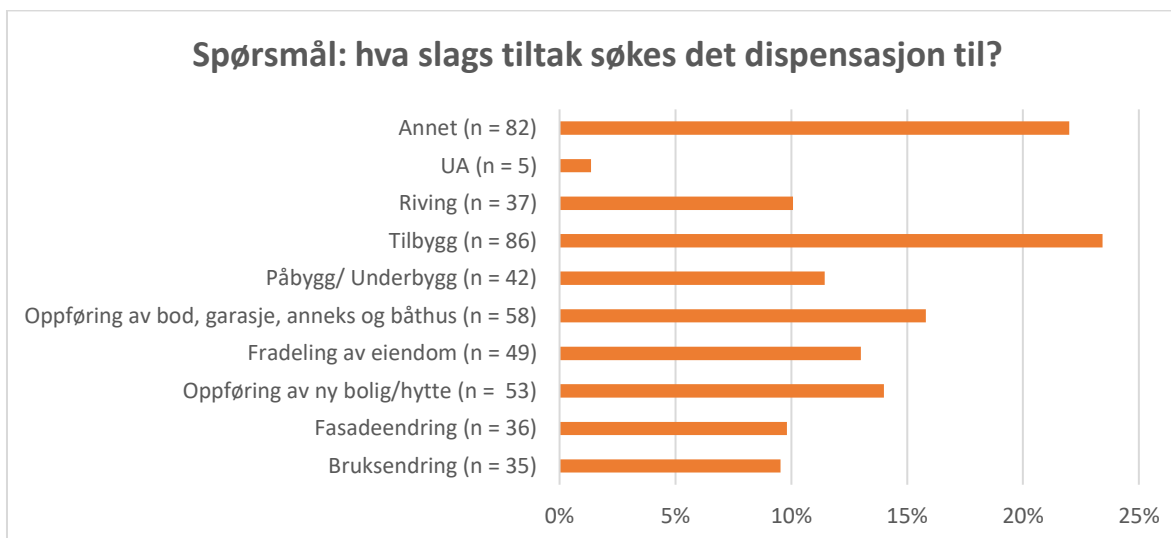
Vi har også kartlagt gjeldende arealformål i området det søkes om dispensasjon. Som vi ser i figur 3, utgjør «boligformål» arealformålet i halvparten av sakene. I 21 prosent av sakene var området avsatt til LNFR, og dette gjaldt i all hovedsak søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel.



**Figur 3: Oversikt over opprinnelig formål i gjeldende arealplan (antall saker: 367)**

### 4.3 Hva søkes det dispensasjon til?

Vi undersøkte også hva slags tiltak dispensasjonssøknadene gjaldt, jf. figur 4 under. Dette kan gi indikasjon på hva slags utbygging som etableres gjennom dispensasjon. Enkelte søknader gjaldt dispensasjon til flere tiltak, slik at det totale antallet tiltak er større enn antall dispensasjonssøknader.



**Figur 4: Oversikt over hva det søkes dispensasjon til (antall saker: 367).**

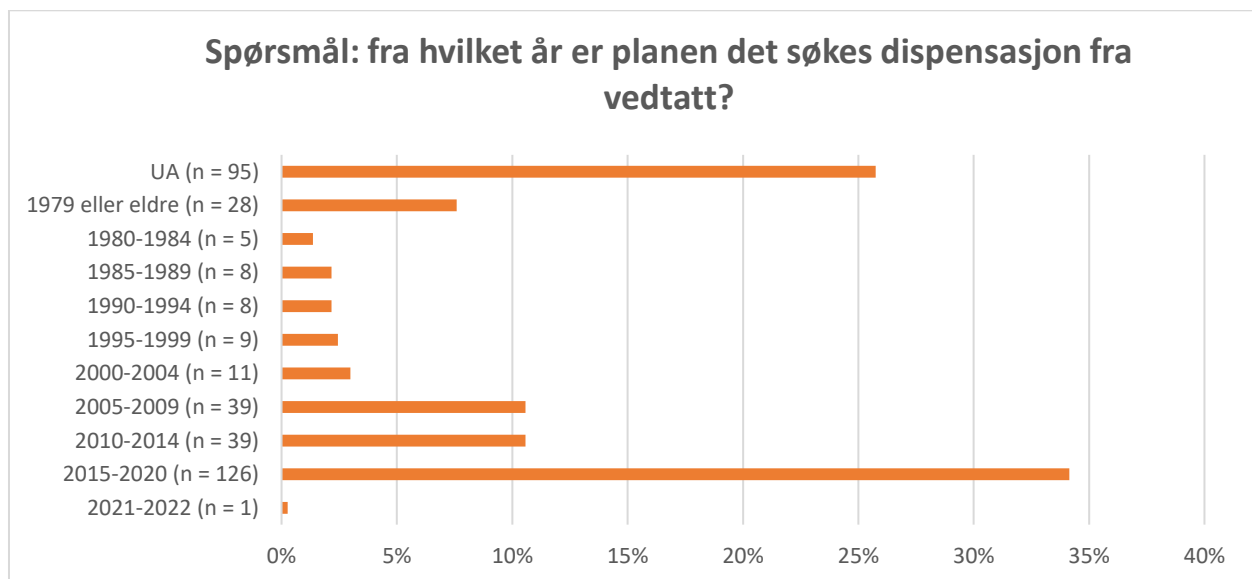
Som vi ser av figuren over, er det store variasjoner med hensyn til hva det søkes dispensasjon til. En stor del av søknadene gjaldt endringer av eksisterende bebyggelse (fasadeendring = 10 prosent) (påbygg/underbygg = 11 prosent) (tilbygg = 23 prosent). Det er likevel verdt å merke seg at 14 prosent av søknadene gjaldt oppføring av ny bolig eller hytte. 22 prosent gjaldt andre type tiltak; for eksempel skilt, vannledninger, brygger, fibernett o.l.

Vi undersøkte også om de innvilgede dispensasjonene var permanente, eller om det ble gitt midlertidige dispensasjon. Her så vi at de aller fleste dispensasjonene som ble gitt var permanente

(87 prosent av dispensasjonene), et fåtall var midlertidige (7,5 prosent), mens det ikke var mulig å lese dette ut av vedtaket i 5,5 prosent av sakene.

#### 4.4 Hva er alder på planene det søkes dispensasjon fra?

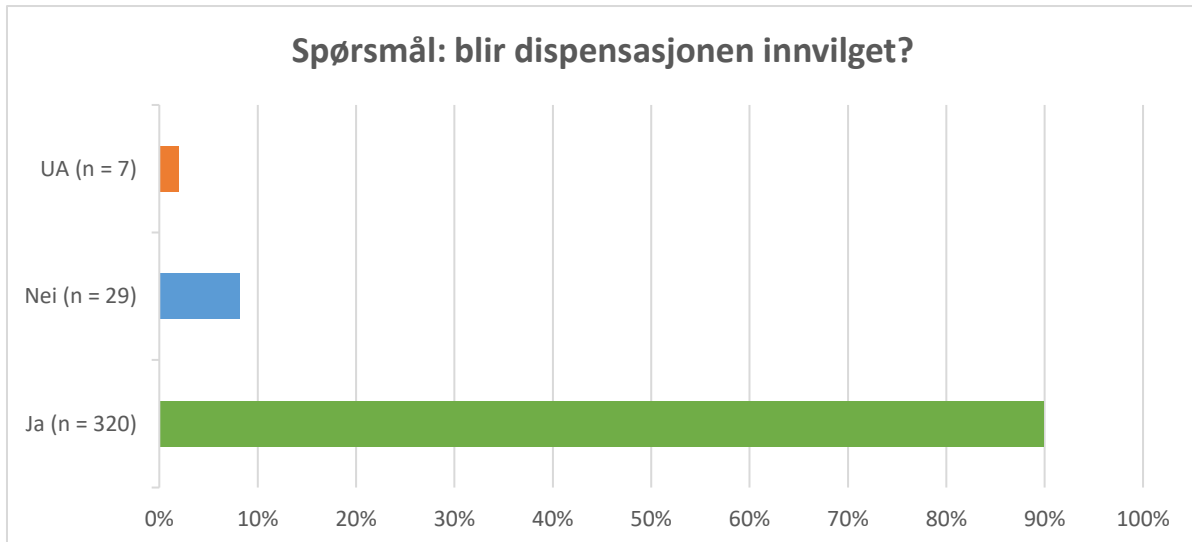
Vi undersøkte også alder på planene dispensasjonssøknadene gjaldt. Som figur 5 viser, gjaldt en stor andel av vedtakene dispensasjon fra planer vedtatt i perioden 2015-2020. Dette er i all hovedsak søknader om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Når det gjelder reguleringsplaner, var det store variasjoner med hensyn til planenes alder. I 95 av disse vedtakene fremgikk ikke informasjon om reguleringsplanens alder. Likevel gikk det an å lese ut av vedtakene at de fleste av disse søknadene gjaldt dispensasjon fra reguleringsplan som trolig var vedtatt før plan- og bygningsloven av 2008.



**Figur 5: Oversikt over planenes alder (antall saker: 369)**

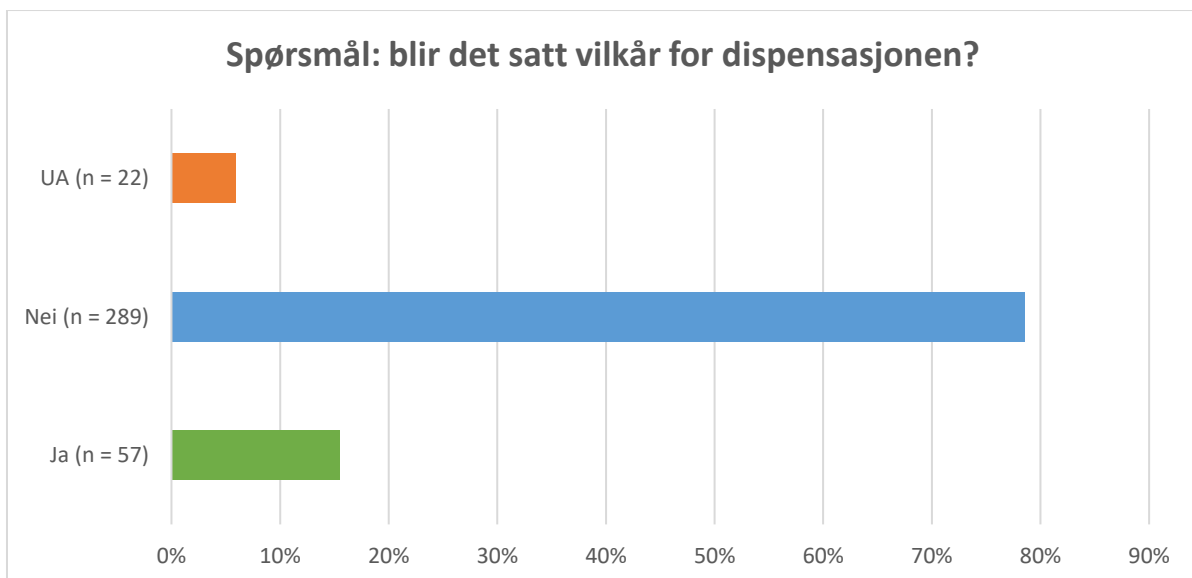
#### 4.5 Hvor stor andel av søknadene ble innvilget?

Videre undersøkte vi hvor mange av dispensasjonssøknadene som ble innvilget. Figur 6 viser at om lag 90 prosent av dispensasjonssøknadene vi gjennomgikk ble innvilget. Vår undersøkelse omfatter ikke søknader som eventuelt ble trukket, eller som aldri ble sendt inn, etter anbefaling fra kommunene. Vi har heller ikke undersøkt hvorvidt vedtakene ble opphevet etter eventuell klage.



**Figur 6: Oversikt over andelen innvilgede og avslåtte søknader (antall saker: 356).**

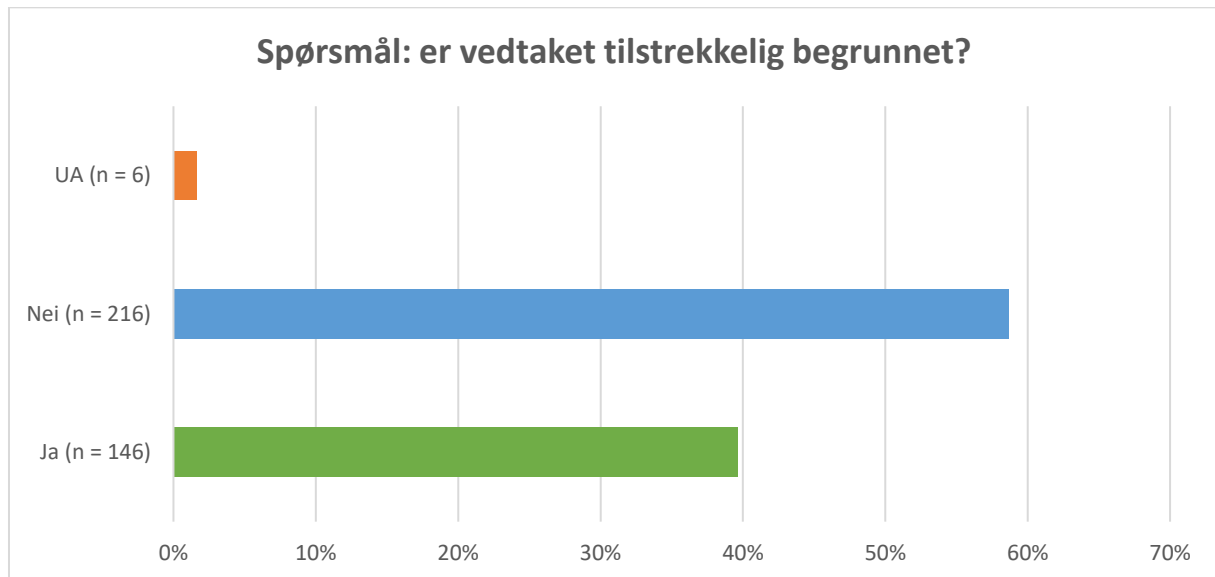
Vi kartla også i hvilken utstrekning kommunene satt vilkår i dispensasjonsvedtaket. Det ble satt vilkår i kun 18 prosent av vedtakene.



**Figur 7: Oversikt over innvilgede dispensasjoner med og uten vilkår i tillatelsen (antall saker: 368).**

## 4.6 Er vedtaket tilstrekkelig begrunnet?

I analysen av dispensasjonsvedtak vurderte vi også om vedtakene var tilstrekkelig begrunnet. Med dette mener vi at det kan leses ut av vedtakene at vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt, herunder om de hensyn som er vektlagt er relevante. Der begrunnelsen ikke anses som tilstrekkelig, gir dette en indikasjon på at kommunene ikke tolker og anvender dispensasjonsbestemmelsen i tråd med lovens krav. Ut over dette har vi ikke foretatt en legalitetskontroll av vedtakene.<sup>17</sup> Figur 8 viser resultatet fra undersøkelsen.



**Figur 8: Oversikt over om vedtakene er begrunnet i tråd med lovkrav (antall saker: 368)**

Samlet sett var et klart flertall av vedtakene ikke tilstrekkelig begrunnet. I disse tilfellene var det ikke mulig å lese ut av vedtakene om de rettslige vilkårene for dispensasjon var oppfylt eller ikke. Det ble også lagt vekt på hensyn som faller utenfor den vurdering som skal foretas etter pbl. § 19-2 andre ledd. Vår gjennomgang viste også store variasjoner blant kommunene. I enkelte av de undersøkte kommunene var så å si samtlige vedtak mangelfulle. I punkt 5.4.2 nedenfor, gjør vi nærmere rede for hva slags type feil som var vanlig forekommende blant de undersøkte vedtakene.

I det følgende presenteres vår dybdeanalyse av et utvalg dispensasjonsvedtak og tilhørende planer, samt våre intervjuer med de utvalgte kommunene. Samlet sett vil dette gi grunnlag for å vurdere ulike årsaker til at det søkes om, og innvilges, dispensasjon, samt hva som kan forklare det store omfanget dispensasjonssaker.

<sup>17</sup> På bakgrunn av kravene til et dispensasjonsvedtak er det grunnlag for å anta at vedtakene vi har ansett for å ikke oppfylle kravene til begrunnelse ville blitt opphevet dersom de hadde blitt gjenstand for klagebehandling hos Statsforvalter.

## 5. Hvilke årsaker er mest sentrale for å forklare omfanget av dispensasjonssaker?

### 5.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg prosjektets andre problemstilling; hvilke årsaker er mest sentrale for å forklare omfanget av dispensasjonssaker? Vi har utviklet elleve hypoteser som mulige årsaksforklaringer. Vurderingene er basert på informasjon fra mappeanalysen, spesielt den mer inngående dybdestudien av 41 saker, supplert med utdypende informasjon fra fokusgruppemøtene. Vi har videre delt hypotesene i tre kategorier; egenskaper ved selve planprosessene, egenskaper ved vedtatte planer og forhold knyttet til kommunenes behandling av dispensasjonssøknader. Figur 9 nedenfor viser de ulike hypotesene og hvilken kategori de hører inn under.

|    | Mulige årsaker til dispensasjoner                                      | Egenskaper ved planprosessene | Egenskaper ved vedtatte planer | Kommunenes behandling av dispensasjonssøknader |
|----|--|-------------------------------|--------------------------------|--|
| 1  | Det er vanskelig å fange opp alle forhold i en planprosess             |                               |                                |  |
| 2  | Manglende samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling          |                               |                                |  |
| 3  | Dispensasjon brukes av utbygger som omkamp                             |                               |                                |  |
| 4  | Kommunene vedtar for rigide kommuneplaner                              |                               |                                |  |
| 5  | Planbestemmelsene er for detaljerte                                    |                               |                                |  |
| 6  | Planbestemmelsene er for vage  |                               |                                |  |
| 7  | For lang tid mellom planvedtak til plangjennomføring                   |                               |                                |  |
| 8  | Mange reguleringsplaner er gamle og utdaterte                          |                               |                                |  |
| 9  | Kommunene vurderer ikke planendring som et alternativ                  |                               |                                |  |
| 10 | Kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil           |                               |                                |  |
| 11 | Liberal dispensasjonspraksis genererer flere søknader (og tillatelser) |                               |                                |  |

**Figur 9: Hypoteser (mulige årsaker) som er undersøkt basert på tre hovedkategorier.**

Som vi skal se er det ikke vanntette skott mellom hypotesene, og enkelte har nær sammenheng med andre.



## 5.2 Skyldes omfanget av dispensasjoner egenskaper ved planprosessene?

Det første vi undersøkte var om det er forhold knyttet til kommunenes planprosesser som kan bidra til å forklare årsaken til at det søkes om dispensasjon fra planene som vedtas.

### 5.2.1 Hypotese 1 – Det er vanskelig å fange opp alle forhold i planprosessene

Den første hypotesen er at det er vanskelig å fange opp alle forhold i en plan, og at gjennomføring derfor nødvendiggjør dispensasjoner.

Selv om planer blir til gjennom omfattende utredningsprosesser, er det nærmest umulig å fange opp alle faktiske forhold i en plan. Dette gjelder spesielt planer som avsetter eller regulerer areal til ny utbygging. For eksempel kan byggenes plassering i plan vise seg ikke å være hensiktsmessig ut fra topografi eller andre forhold på byggeplassen. Det kan også vise seg at hensynet til miljø og andre allmenne interesser kan bli bedre ivaretatt med små justeringer i utformingen og plasseringen av byggene. Dertil kan det forekomme at det først i byggefasen blir klart at en annen løsning enn den planen legger opp til, vil være mindre kostbar å gjennomføre. All den tid de nye løsningene er i strid med planen, vil det være nødvendig med dispensasjon. Vi ønsket å finne ut om slike forhold er vanlig forekommende i de undersøkte kommunene, og at dette kan bidra til å forklare årsaken til omfanget av dispensasjoner.

Av de gjennomgåtte dispensasjonsvedtakene var det få saker hvor søknadene var begrunnet i forhold som ikke hadde blitt avdekket eller fanget opp i planen. De aller fleste søknadene gjaldt dispensasjon til mindre tiltak knyttet til enkeltboliger eller fritidshus, og som i liten grad ble utløst som følge av mangler i planen. I enkelte dispensasjonsvedtak som gjaldt gjennomføring av større byggeprosjekter, kunne vi imidlertid spore dispensasjonen tilbake til forhold som ikke fullt ut ble fanget opp i planen.

Vi foretok en dybdeundersøkelse av fem vedtak, hvor vi anså at årsaken til dispensasjonen i stor eller svært stor grad, skyldes forhold som ikke var avklart ved behandling av planen. Her var det eksempelvis en sak som gjaldt søknad om dispensasjon til oppføring av et pumpehus på et areal avsatt til lekeplass. Det fremgår av vedtaket at spørsmålet om hvor pumpehuset skulle plasseres, ikke var avklart på planstadiet. Dette ble også tillagt avgjørende vekt i vurderingen av om lovens vilkår for dispensasjon var oppfylt. Dette viser at dispensasjoner i enkelte tilfeller kan spores tilbake til planer som ikke har fanget eller tatt opp alle spørsmål som er nødvendig for gjennomføring.

I våre intervjuer var kommunene nokså samstemte på at det kan være krevende å fange opp alle forhold i en plan. Dette ble likevel ikke fremhevet som en vesentlig årsak til omfanget av dispensasjoner. Det ble vist til at problemstillingen gjør seg først og fremst gjeldende i store utbyggingsprosjekter, og at i slike tilfeller vil søknader om dispensasjon som er begrunnet i nye forhold som regel innvilges.

Vår vurdering er at det kan være krevende å fange opp alle forhold i en plan, og at dette i enkelte tilfeller kan medføre at det søkes om, og innvilges, dispensasjon. Likevel viser vår undersøkelse at dette ikke utgjør en vesentlig årsak til det store omfanget av dispensasjoner. Det er likevel grunn til å stille spørsmål om også slike saker kunne blitt løst på andre måter enn ved dispensasjon. Dette vil vi diskutere nærmere under våre forslag til tiltak.

En annen side av dette er at kommuner som forsøker å fange opp og dekke alle forhold i en plan, står i fare for å lage meget detaljerte planbestemmelser. Dette kan i seg selv være en årsak til at gjennomføring krever dispensasjon, noe vi vil diskutere i punkt 5.3.2 nedenfor.

### 5.2.2 Hypotese 2 – Manglende samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling

En annen hypotese er at manglende samordning internt i kommunen kan bidra til å forklare omfanget av dispensasjoner.

Planer blir til på grunnlag av bred medvirkning fra både private og offentlige aktører. Plan- og bygningsloven setter imidlertid ikke krav om samordning internt i en kommune. I arbeidet med nye planer vil et sentralt spørsmål være om de foreslåtte planbestemmelsene enkelt lar seg tolke og håndheve i praksis, eller om de vil generere mange dispensasjonssøknader. De ansatte i kommunene som arbeider med søknader om tillatelser og dispensasjoner, er kanskje de som har mest kunnskap om dette. Uten deres innspill i planprosesser er det fare for at det kan oppstå et spenn mellom planenes intensjon og gjennomførbarhet.

Manglende samordning kan også gjøre at planer med behov for revisjon ikke blir fanget opp. De som arbeider med byggesak og dispensasjoner sitter ofte på viktig informasjon om hvordan planene fungerer i praksis. Dersom planavdelingen ikke informeres om slike planer, er det fare for at de fortsetter å generere dispensasjonssøknader. Motsatt vil planavdelingene sitte på viktig informasjon om formålet med planer og dermed kunnskap som byggesaksavdelingen vil kunne dra nytte av ved tolkning av planbestemmelser, samt i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Vår hypotese er at manglende samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling kan medføre at det vedtas planer som nødvendigvis krever dispensasjon, at planer tolkes uten tilstrekkelig informasjon om hensynene bak planen og at planer som bør revideres ikke blir tatt opp til vurdering. Vi ønsket å undersøke om dette kan være en av årsakene til omfanget av dispensasjoner.

Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad planavdelingen og byggesaksavdelingen i en kommune samarbeider ut fra en analyse av dispensasjonsvedtak. Likevel gir våre funn visse indikasjoner på at de undersøkte kommunene mangler rutiner for samordning på tvers av avdelingene. En stor andel søknader gjaldt dispensasjon fra eldre planer, hvor vedtaket ble begrunnet med at planbestemmelsen ikke lenger anses å gi uttrykk for en hensiktsmessig arealbruk. I andre vedtak ble det vist til at det er gitt en rekke lignende dispensasjoner innenfor samme planområde tidligere. Dette indikerer at kommunene mangler rutiner for å fange opp planer som er modne for revisjon.

Dette ble bekreftet i intervju; de fleste kommunene oppga at det var behov for å styrke samordningen på tvers av avdelingene. De etterlyste bedre rutiner for å fange opp planer som genererte mange dispensasjoner, og at det var sjelden disse planene ble vurdert opphevet eller endret. I stedet fortsatte planene å generere dispensasjonssøknader, hvorav de fleste innvilges.

En kommune opplyste at de ved forhandling i plansaker gjerne kunne legge til grunn at eventuelle uavklarte konflikter kunne løses gjennom dispensasjon. Dermed skyves uklarheter og eventuelle interessekonflikter over på byggesaksavdelingen, fremfor å bli løst i planen. Flere kommuner ga uttrykk for et ønske om at byggesaksavdelingen i større grad trekkes inn i arbeidet med arealplaner, f.eks. i form av kvalitetssikring av foreslåtte planbestemmelser. Ifølge disse kommunene er representantene fra byggesak godt kvalifiserte til å anslå i hvilken grad planbestemmelser vil kunne følges i praksis, eller om planen vil medføre dispensasjonssøknader.

En av kommunene viste til at det nylig er gjennomført et prosjekt som tok sikte på å bedre samordningen mellom plan- og byggesaksavdelingen. I denne kommunen er det innført faste møter mellom avdelingene, hvor byggesaksavdelingen kommer med innspill i planprosesser og hvor planavdelingen bidrar i tolkningen av vedtatte planer i byggesak og dispensasjoner. Ifølge denne kommunen har samarbeidet styrket både planarbeidet og byggesaksbehandlingen i kommunen.

Vår vurdering er at manglende samordning kan bidra til å forklare årsaken til at det søkes om, og innvilges, dispensasjon fra planer. For det første ved at byggesaksavdelingen i for liten grad gis anledning til å kvalitetssikre foreslåtte planbestemmelser. For det andre ved at det ikke finnes gode rutiner for å fange opp og rapportere om planer som stadig genererer dispensasjonssøknader, og som burde vurderes revidert. Kommunene vil kunne oppnå betydelige gevinster ved å innføre samordnings- og rapporteringsrutiner internt.

### 5.2.3 Hypotese 3 – Dispensasjon brukes av utbygger som omkamp

En annen av våre hypoteser er at utbyggere bruker dispensasjon som en omkamp. Med dette mener vi at utbyggere bevisst søker om dispensasjon for å få gjennomført løsninger de ikke fikk gjennomslag for i planen. Slike omkamper vil først og fremst være aktuelt ved privatinitierte reguleringsplaner. Selv om den private forslagsstilleren har klare formening om hva som er de beste løsningene, skal kommunene også ta hensyn til en rekke andre forhold. Blant annet skal det tas hensyn til kommuneplanens arealdel, samt regionale og statlige føringer. I tillegg kan andre myndigheter komme med konkrete innspill til planforslaget, samt varsle innsigelse dersom planene er i strid med regionale eller nasjonale hensyn. Det endelige planvedtaket kan slik sett avvike fra utbyggers opprinnelige forslag. Spørsmålet er dermed om det er vanlig forekommende at utbyggere likevel søker å få gjennom sine opprinnelige ønsker ved å søke om dispensasjon, og om dette er en trend som kan forklare årsaken til omfanget av dispensasjoner.

I gjennomgangen av dispensasjonsvedtakene var det vanskelig å finne spor etter forsøk på omkamper fra utbyggers side. I de aller fleste vedtak er det ikke initiativtaker bak planen som søker om dispensasjon. Det er i stedet tale om søknad fra borgere som ønsker påbygg, tilbygg eller andre tiltak på sine respektive eiendommer. Det var kun én sak som kunne tyde på en omkamp, hvor søknaden gjaldt dispensasjon fra rekkefølgekrav. Dispensasjonssøknaden var her begrunnet i et prekärt behov for å ta byggene i bruk, og at rekkefølgekravet medførte store forsinkelser. Etter vår vurdering var dette informasjon som var kjent da planen ble vedtatt, og det kan synes som om dispensasjonssøknaden var et forsøk på en omkamp.

De utvalgte kommunene mente heller ikke at omkamp fra utbygger i form av dispensasjon var særlig utbredt. Generelt mente kommunene det gjerne var usikkert om dispensasjonssøknadene skyldes et ønske om omkamp, eller at det var tale om endrede forutsetninger eller nye opplysninger i gjennomføringsfasen. Enkelte respondenter kjente til at omkamper forekommer, og viste også til eksempler der kommunen anbefalte utbygger å avklare en uenighet i planen gjennom en dispensasjonssøknad. De fleste kommunene mente likevel at terskelen for å gi dispensasjon i slike tilfeller var høy. Utbyggere som ønsket en annen løsning enn planen ga rom for, måtte forvente å få avslag på søknaden, og ble frarådet å søke.

Vår vurdering er at det kan tenkes at enkelte utbyggere søker dispensasjon som en omkamp på en vedtatt plan. Dette synes imidlertid å være lite utbredt, og det skal mer til for at slike dispensasjoner innvilges dersom dispensasjonen er motivert i et ønske om andre løsninger, snarere enn ved endrede forutsetninger (hypotese 1). Denne hypotesen kan derfor i liten grad forklare årsaken til det store omfanget dispensasjoner i utvalget vårt.

### 5.3 Skyldes omfanget av dispensasjoner egenskaper ved vedtatte planer?

Den andre kategorien hypoteser gjelder egenskaper ved kommunenes vedtatte arealplaner. Vi søker her å finne ut om årsaken til dispensasjoner skyldes innholdet i planen.

#### 5.3.1 Hypotese 4 – Kommunene vedtar for rigide kommuneplaner

Våre undersøkelser viste at om lag halvparten av søknadene gjaldt dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, jf. figur 1. En av hypotesene er derfor at kommunene vedtar for rigide kommuneplaner, som dermed genererer mange dispensasjonssøknader.

Plan- og bygningslovens forarbeider fremhever en viktig funksjon med kommuneplanens arealdel:

*En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv.<sup>18</sup>*

Kommuneplanens arealdel skal med andre ord sikre at arealene i en kommune underlegges brede vurderinger med hensyn til hva som anses som hensiktsmessig arealbruk. Gjennom utrednings- og høringsprosesser legges grunnlaget for bred samordning med andre forvaltningsorganer, og det kan treffes beslutninger ut fra et helhetlig perspektiv. Samtidig skal ikke kommuneplanen ta for seg detaljene i arealbruken. Dette kommer også tydelig frem i forarbeidene:

*Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg.<sup>19</sup>*

I de aller fleste kommuner er majoritetsdelen av arealene i kommuneplanens arealdel avsatt til LNFR-områder, jf. pbl. § 11-7 nr. 5. I utgangspunktet er det kun arealbruk knyttet til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift som er tillatt i slike områder.

Flere av kommunene vi intervjuet viste til at det ofte søkes om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. På vårt oppfølgingsspørsmål om hvilke deler av kommuneplanens arealdel det søkes dispensasjon fra, var det særlig to forhold som ble fremhevet:

- Dispensasjon fra arealformålet LNFR
- Dispensasjon fra kommuneplanens krav om reguleringsplan

Dette samsvarer godt med vår gjennomgang av dispensasjonsvedtak. Blant søknadene som gjaldt kommuneplanens arealdel, gjaldt halvparten av søknadene om dispensasjon fra LNFR-formålet. 20 prosent av søknadene om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel gjaldt dispensasjon fra bestemmelse om plankrav.

Spørsmålet er dermed hvilke årsaker som kan forklare hvorfor det søkes om, og innvilges, så mange dispensasjoner fra LNFR-formålet og fra bestemmelse om plankrav.

---

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210.

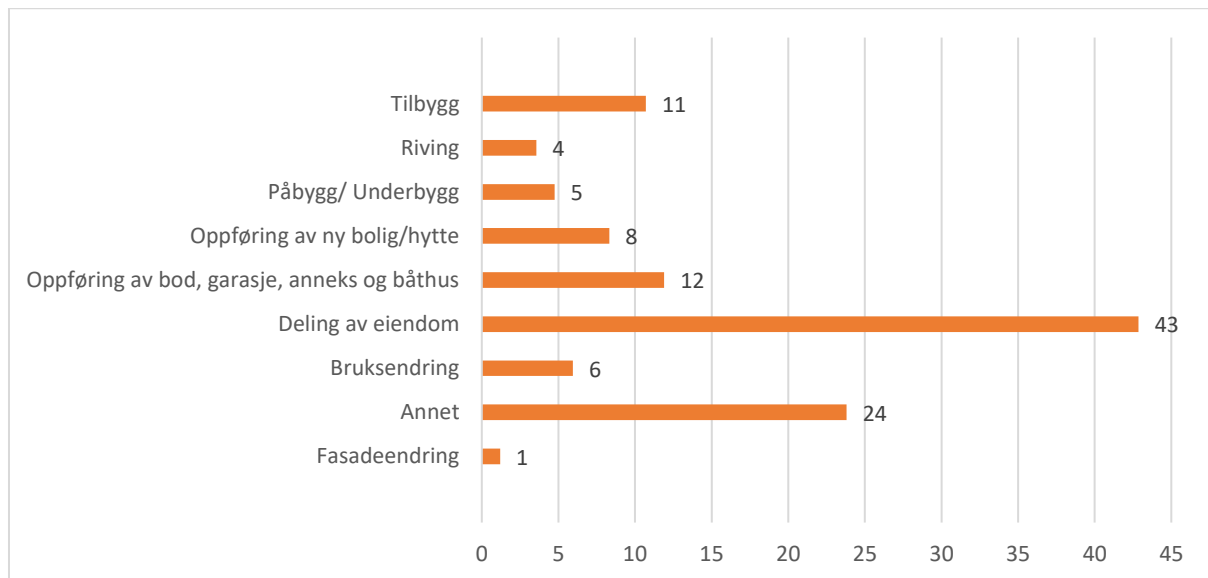
<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211.

## Dispensasjon fra arealformålet LNFR

I intervjuene viste flere av kommunene til at det eksisterer mange boliger og fritidshus i områder avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. Det ble videre vist til at det ikke er foretatt en gjennomgang av kommuneplanens arealdel med sikte på å avsette slike områder til underformålet «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse», jf. pbl. § 11-7 nr. 5 bokstav b.

Det er mange årsaker til at det eksisterer boliger og fritidshus i områder avsatt til LNFR-formål. Det kan være gårdsbruk som er omdannet til bolig, hytter som er tillatt oppført gjennom dispensasjon, ulovlig bygg som senere er blitt godkjent eller bygg som er oppført før bygningsloven av 1965. LNFR-formålet er ikke til hinder for at bygninger brukes som bolig eller fritidshus der de er lovlig etablert. Kommuneplanens arealdel er kun bindende for «nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak», jf. pbl. § 11-6 første ledd. Det er derfor bare krav til dispensasjon dersom det søkes om tiltak på eiendommen, f.eks. en fasadeendring, et påbygg/tilbygg eller et nybygg.

Vår undersøkelse viste at 43 prosent av søknadene for områder avsatt til LNFR var dispensasjon til deling av eiendom, mens rundt en tidel av sakene gjaldt tilbygg (11 prosent) og oppføring av mindre bygg (12 prosent). Kategorien «annet» gjaldt saker som støttemur, brygge og utvidelse av vei.



**Figur 10: Fordeling av tiltak det søkes dispensasjon for i LNFR-områder (prosent)**

Flere av dispensasjonsvedtakene er begrunnet i at området ikke har LNFR-kvaliteter, og at dispensasjon dermed ikke vil innebære tilsidesettelse av slike hensyn. Jevnt over synes det å være kurant å få innvilget dispensasjon i LNFR-områder. F.eks. begrunnes dispensasjon til deling i et LNFR-område på følgende måte:

*Eiendommen ikke har ressurser som gjør at den kan brukes til stedbunden næring som jordbruk, skogbruk eller reindrift - den bør ikke ligge i LNFR-kategorien. Deling vil ikke sette til side hensynet til kommuneplanens arealdel da eiendommen har vært i bruk som bolig.*

Et annet eksempel inneholder følgende formulering:

*Fritidsboligen er i et område med mye fritidsbebyggelse fra før. Kommunens vurdering er at tiltaket ikke utfordrer de hensyn LNFR-formålet skal ivareta. Tiltakene er en forbedring av eiendommen. Sammenlignet med at endringene i praksis ikke er merkbare ift omgivelsene, legger en til grunn at det er klart flere fordeler enn ulemper ved å innvilge dispensasjon.*

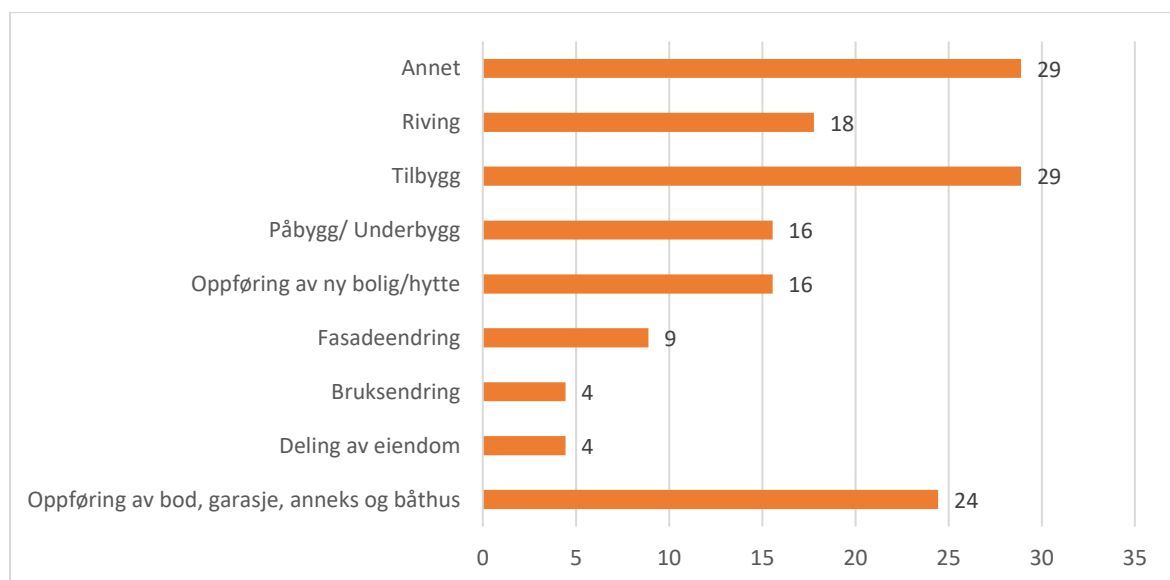
Eksempelene vitner om at kommuneplanen i disse kommunene ikke er tilstrekkelig oppdatert med hensyn til hva som anses som ønskelig arealbruk. I stedet for å bruke arealformålet bebyggelse eller underformålet LNFR-spredd, synes kommunene å løse dette gjennom dispensasjoner. Kommunene synes også å foreta vurderinger som ikke hører inn under pbl. § 19-2 andre ledd, men i stedet vurderer hva som planfaglig og politisk anses som ønsket arealbruk. Dette er vurderinger som hører inn under pbl. § 19-2 første ledd, eventuelt i en planrevisjon. Vi vil senere se nærmere på kommunenes tolkning og anvendelse av dispensasjonsbestemmelsen.

Kommunene bekreftet i intervju forhold vi fant i analyse av sakene. Vi stilte også spørsmål om hvorfor ikke «LNFR-spredd» anvendes i større utstrekning i kommuneplanens arealdel. Her ble det gitt uttrykk for en viss usikkerhet om årsaken, men flere kommuner viste til at angivelse av LNFR-spredd anses som en ressurskrevende oppgave når det gjelder eksisterende bebyggelse. Dette begrunnes blant annet med at plan- og bygningsloven forutsetter at det i planen fastsettes krav til bebyggelsens omfang og lokalisering i slike områder.

### Dispensasjon fra kommuneplanens krav om reguleringsplan

I søknader om dispensasjon fra krav om reguleringsplan gjaldt litt over halvparten (53 prosent) av sakene kommuneplaner som er regulert til boligformål. 13 prosent av søknadene gjaldt i områder regulert til LNFR-formål, 6 prosent gjaldt områder regulert til næringsformål. 18 prosent av søknadene var i områder regulert til andre formål, som vei og offentlig og privat tjenesteyting.

Det er i stor grad tale om tilbygg (29 prosent av sakene) og oppføring av bod, garasje eller anneks (24 prosent), men det finnes også mange søknader om påbygg og oppføring av ny bolig eller hytte (16 prosent hver). «Annet» kategorien omhandler saker som veitiltak, kaianlegg, støttemurer og hall. Det kan være søknad om flere tiltak i samme sak.



Figur 11: Fordeling av søknader etter tiltak der det søkes dispensasjon for plankrav (prosent).

I flere av vedtakene er dispensasjonen begrunnet i at det vil være lite hensiktsmessig å kreve reguleringsplan for det omsøkte tiltaket, ettersom dette vil være tid- og kostnadskrevende for søker. Et eksempel er følgende formulering, hvor fordelene og ulempene ved dispensasjon fra plankravet vurderes:

*Fordelen er at tiltakshaver ikke trenger å utarbeide en ny reguleringsplan som hadde vært meget kostbart. Videre oppgraderes eksisterende bolig til dagens standard, uten å forringe boligens kulturminneverdi. Tiltakshaver får således en bolig med bedre bokvalitet. Ulempen er at tiltaket fraviker plankravet.*

Mange av dispensasjonsvedtakene bygger dessuten på en uriktig forståelse av pbl. § 19-2 andre ledd. I stedet for å vurdere fordelene og ulempene ved å dispensere fra plankravet, knyttes vurderingen til fordeler og ulemper ved selve tiltaket. F.eks. er det kun sagt følgende om fordelene ved dispensasjon fra plankravet i et vedtak hvor dispensasjon ble gitt:

*Fordelene ved å dispensere fra plankrav vurderes til å være; mulighet for å utvide og rehabilitere bolig på tomten.*

Flere av kommunene viste til at gjeldende kommuneplan inneholder et plankrav som fører til mange dispensasjoner. En av kommunene viste til at det bare i 2021 var innvilget 157 søknader om dispensasjon fra plankravet. Kommunene fortalte at plankravet har et bredt nedslagsfelt, og at unntakene kun dekker enkelte tiltak eller avgrensede utbyggingsområder. Der det er tale om mindre tiltak som f.eks. påbygg eller tilbygg, eller mindre frittstående bebyggelse, vil det være lite praktisk å kreve reguleringsplan. Kommunene forklarte at det derfor er vanlig praksis å innvilge søknader om dispensasjon fra plankravet.

Våre funn tyder på at disse kommunene har vedtatt en planbestemmelse med plankrav som favner bredere enn det kommunen finner hensiktsmessig. Et generelt plankrav med begrensede unntak vil dermed kunne generere mange dispensasjonssøknader. Videre viser våre undersøkelser at kommunene synes å legge listen lavt med hensyn til når vilkårene for dispensasjon er oppfylt i slike tilfeller.

### 5.3.2 Hypotese 5 – Planbestemmelsene er for detaljerte

Vi ønsket videre å undersøke hvorvidt det er egenskaper ved reguleringsplaner som innebærer at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner. Her er det særlig formuleringen i planbestemmelser som er gjenstand for analyse. Plan- og bygningsloven § 12-7 gir kommunene utstrakt rom for skjønn i utformingen av bestemmelser i reguleringsplaner. Blant annet kan det gis bestemmelser om «utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer» (nr. 1) eller om «vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet» (nr. 2). Med den vide fullmakten kommunene her er gitt, kan det fastsettes planbestemmelser som er tilpasset de konkrete hensyn og interesser som gjør seg gjeldende innenfor den enkelte plan. De vide fullmaktene kan også skape utfordringer. En hypotese er at kommunene fastsetter så detaljerte planbestemmelser, at det ved gjennomføringen er vanskelig å bygge i tråd med planen.

I våre undersøkelser av dispensasjonsvedtak synes detaljerte planbestemmelser i liten grad å utgjøre en årsak til dispensasjoner. I de fleste dispensasjonsvedtakene var det ikke tale om dispensasjon fra detaljerte bestemmelser. Det var snarere tale om generelle krav til utnyttelsesgrad, høyde, byggegrenser, antall enheter og lignende.

De fleste kommunene vi intervjuet fremhevet på sin side at detaljerte planbestemmelser var en utfordring. Det ble vist til at utbyggere ofte har klare formeninger om byggenes utforming, og at

planforslaget derfor inneholder nokså detaljerte krav. Da kan det være en utfordring om utbygger selger prosjektet videre til en ny aktør som ønsker endringer. Andre mente at det gjerne er kommunene selv som ønsker detaljerte bestemmelser. Kommunene viste til at det er mindre rom for å stille krav i selve tillatelsen, slik at kommunene må «sikre» seg gjennom planbestemmelser.

Kommunene var imidlertid mer usikre på om detaljerte bestemmelser er en sentral årsak til mange dispensasjonssøknader. Dette var ifølge respondentene en problemstilling som først og fremst ble satt på spissen ved større utbyggingsprosjekter, hvor det var mange meninger om hvordan planbestemmelsene i reguleringsplanen skulle utformes. Det ble også pekt på at nye planer har en tendens til å ha større detaljeringsgrad.

Vår vurdering er etter dette at detaljerte bestemmelser kan føre til at gjennomføringen må skje med dispensasjoner. Samtidig synes ikke detaljerte bestemmelser å være en vesentlig årsak til det store omfanget dispensasjoner. Vi vil likevel diskutere mulige tiltak som kan avbøte på at planbestemmelser blir så detaljerte at de vil være vanskelige å etterleve i praksis.

### 5.3.3 Hypotese 6 – Planbestemmelsene er for vage

En annen hypotese er planbestemmelser inneholder vage eller skjønnsmessige formuleringer, slik at det i gjennomføringen ofte må søkes om dispensasjon.

Vage planbestemmelser synes ikke å utgjøre en viktig årsak til at det er søkt om mange dispensasjoner blant de undersøkte vedtakene. Heller ikke de sakene som gjaldt dispensasjon fra gamle reguleringsplaner synes å etterlate tvil om hva planbestemmelsene setter av begrensninger. En forklaring kan være at kommunene i liten grad krever dispensasjon fra vage planbestemmelser. Planbestemmelsene tolkes heller dithen at tiltakshaver ikke trenger å søke om dispensasjon.

Kommunene viste i intervju til at gamle reguleringsplaner oftere inneholder vage bestemmelser, og at det i slike saker kan oppstå spørsmål om et omsøkt tiltak er i strid med bestemmelsene. En kommune fremhevet at de har flere gamle reguleringsplaner som kun tillater bygninger på én og en halv etasje. Når det søkes om tillatelse til å oppføre et bygg i to etasjer, oppstår spørsmålet om dispensasjon er påkrevet. Tolkingsgrunnlaget er ofte svakt i mangel på planbeskrivelse. I praksis krever denne kommunen dispensasjon i slike tilfeller.

Flere kommuner viste også til at det er en utfordring at planbestemmelsene inneholder formuleringen «bør» fremfor «skal», og at det kunne forekomme at det ble inngått for mange uklare kompromisser i planen. Da blir det krevende å behandle søknaden om tillatelse, og spørsmålet om tiltaket krever dispensasjon. Kommunene forklarte imidlertid at de i de senere år har økt bevisstheten omkring utforming av planbestemmelser. Kommunene ser oftere hen til departementets veileder som gir råd og anbefalinger til utforming av planbestemmelser. Kommunene unngår oftere begreper som «bør», «i tråd med strøkets karakter» o.l.

Våre vurderinger etter dette er at vage bestemmelser kan medføre at dispensasjon er nødvendig, men at dette i de fleste tilfeller skyldes gamle planer med utdaterte planbestemmelser. Vi vil komme med forslag til tiltak som gjelder gamle og utdaterte reguleringsplaner.



#### 5.3.4 Hypotese 7 – Det tar for lang tid fra planvedtak til gjennomføring

En annen hypotese som knytter seg til egenskaper ved planer, er at mange dispensasjoner skyldes at det tar for lang tid fra planvedtak til gjennomføring av planen.<sup>20</sup> Det kan tenkes at det i tiden etter planen er vedtatt har oppstått nye behov eller nye forventninger til hva som er hensiktsmessig utforming av et byggeprosjekt. Det kan også tenkes at ny teknologi eller nye byggemetoder har medført at de krav som følger av planen ikke lenger er hensiktsmessige. Vi ønsker å finne svar på om årsaken til dispensasjoner korrelerer med tiden det tar fra planvedtak til gjennomføring av plan.

Av de gjennomgåtte dispensasjonsvedtakene var det få søknader som kunne spores tilbake til endrede forutsetninger. Som nevnt gjaldt de fleste dispensasjonene søknader fra enkeltpersoner, til påbygg eller tilbygg på eksisterende bebyggelse. Problemstillingen gjør seg trolig mer gjeldende når det er tale om gjennomføring av en privatinitiert reguleringsplan.

I intervjuene mente flere av kommunene at jo lengre tid det tar fra planvedtak til gjennomføring, desto større er sannsynligheten for at tiltaket må gjennomføres med dispensasjon. Kommunene mente dette i all hovedsak er et fenomen som knytter seg til større utbyggingstiltak, slik som boligfelt og infrastrukturprosjekt, og at dette ikke er en årsak til det store antallet dispensasjoner. Vår vurdering er at gjennomføringstiden kan ha noe å si med hensyn til om dispensasjon vil være nødvendig, men at dette i liten grad er en årsak til omfanget av dispensasjoner.

#### 5.3.5 Hypotese 8 – Gamle og utdaterte reguleringsplaner genererer mange dispensasjoner

Neste hypotese er at årsaken til dispensasjoner kan spores tilbake til at mange reguleringsplaner er gamle og utdaterte, og ikke lenger gir uttrykk for en ønsket arealbruk. Reguleringsplaner foreldes ikke, men er gjeldende helt til de blir formelt opphevet. Vi er kjent med at det i dag finnes mange gamle reguleringsplaner i kommunene. Det er heller ikke uvanlig med flere reguleringsplaner for samme område. Gamle planer, og flere planlag, kan skape et uklart bilde av hva som er tillatt arealbruk, og dermed skape utfordringer for både kommunene og utbyggere.

En «gammel reguleringsplan» er et relativt begrep. I denne delen av undersøkelsen har vi valgt å sette skjæringstidspunktet når det gjelder «gamle planer» til reguleringsplaner vedtatt før dagens plan- og bygningslov av 2008. Vi ønsker å finne svar på om det er slike planer som er årsaken til at det søkes om, og innvilges, mange dispensasjoner.

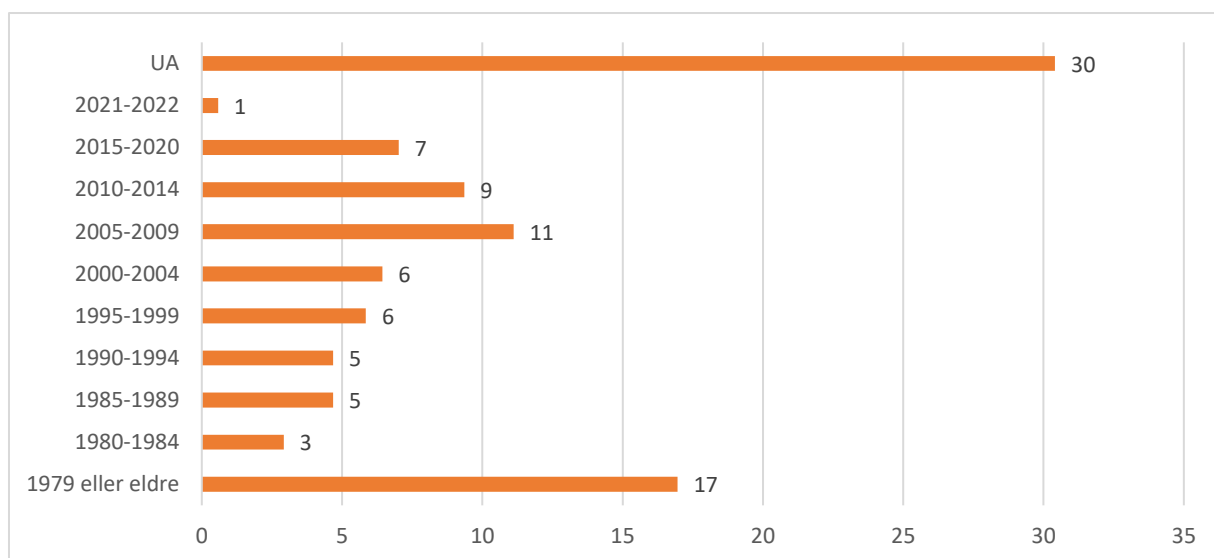
Alder på en plan er ikke i seg selv et problem. Det finnes mange eksempler på velfungerende planer som ble vedtatt etter tidligere lovgivning. Gamle reguleringsplaner kan likevel være utfordrende:

- Gamle planer setter krav til arealbruken og utformingen av bygg som ikke nødvendigvis har politisk støtte i dag, ei heller er i tråd med dagens forventninger og behov.
- Gamle planer kan være vage, upresise og bruke formuleringer som ikke finner støtte i dagens rettslige rammeverk.
- Gamle planer er ofte utarbeidet uten kunnskap om dagens miljøutfordringer.

Vi ønsket å undersøke i hvilken grad gamle reguleringsplaner er en av årsakene til omfanget av dispensasjoner. Undersøkelsen viste at det var en høy andel eldre detaljreguleringsplaner det søkes dispensasjon fra. Rundt halvparten av sakene gjaldt dispensasjon fra planer vedtatt før 2008, det vil si før dagens lov trådte i kraft. Prosentvis fordeling av alderen på reguleringsplanene er beskrevet i figur 12. Den eldste planen det ble innvilget dispensasjon fra ble vedtatt i 1923. Planens alder lot seg ikke identifisere i en tredel av sakene.

---

<sup>20</sup> Denne delen av undersøkelsen gjelder reguleringsplaner av nyere dato.



**Figur 12: Fordeling av alderen på detaljreguleringsplanen det søkes dispensasjon fra (prosent).**

I mange av vedtakene er dispensasjonen begrunnet med at planen er utdatert og ikke lenger gir uttrykk for ønsket arealbruk i området. Det vises også til at det tidligere er innvilget flere dispensasjoner fra samme planbestemmelse.

Et eksempel er et vedtak som gjaldt dispensasjon fra en reguleringsplan vedtatt i 1975. Søknaden gjaldt oppføring av garasje på 50 m<sup>2</sup>, noe som krevde dispensasjon fra planbestemmelsen som kun tillot oppført garasje på inntil 35 m<sup>2</sup>. I vurderingen av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt uttalte kommunen blant annet:

*Fordelen ved å kunne godkjenne en garasje på ca 50 m<sup>2</sup> er at det vil bli god plass for dagens biler. Dette er også en helt «vanlig» garasjestørrelse, slik behovene er i dagens samfunn.*

Et annet eksempel er et vedtak hvor det søkes om dispensasjon fra en bebyggelsesplan vedtatt i 2001. Planen regulerer området til næring. Søknaden gjaldt utbygging av en boligblokk med 18 boenheter. Kommunen begrunner dispensasjon fra arealformålet slik:

*Siden bebyggelsesplan ble utarbeidet i 2001 har utviklingen i dette området gått mer mot boligbebyggelse enn næringsformål. Det er heller ikke gunstig med næringsformål midt i et boligområde [...]*

Eksemplene over vitner om at gamle reguleringsplaner ofte styrer arealbruken eller legger begrensninger på en måte kommunene finner lite hensiktsmessige ut fra dagens behov. Dette løses gjennom å innvilge dispensasjonssøknader, fremfor å igangsette arbeidet med å oppheve eller revidere slike planer (hypotese 9). Årsaken til dette kan igjen spores tilbake til manglende samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling i kommunene (hypotese 2).

I intervjuene mente samtlige kommuner at gamle reguleringsplaner er en stor utfordring. Flere av kommunene fortalte at det finnes svært mange gamle reguleringsplaner, og at disse i liten grad legger til rette for en ønsket arealbruk. Resultatet er at disse planene genererer en rekke dispensasjonssøknader hvert år. Kommunene viste videre til at dispensasjon fra eldre reguleringsplaner som hovedregel innvilges.

Vår vurdering er at gamle og utdaterte reguleringsplaner er en av hovedårsakene til at det søkes om, og innvilges, dispensasjoner. Vi vil foreslå flere tiltak som kan bidra til å avbøte på dette problemet.

## 5.4 Skyldes omfanget av dispensasjoner forhold knyttet til kommunenes behandling av dispensasjonssøknader?

Endelig søkte vi å finne svar på om årsaken til omfanget av dispensasjoner skyldes forhold knyttet til kommunenes behandling av dispensasjonssøknader.

### 5.4.1 Hypotese 9 – Kommunene vurderer ikke planendring som et alternativ

Den første hypotesen her er at kommunene i for liten grad vurderer planendring som et alternativ til dispensasjon. Plan- og bygningsloven gir kommunene utstrakt myndighet til å oppheve eller endre reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-14. Ovenfor, i punkt 3.2, har vi vist at dette utelukkende beror på en planfaglig vurdering og lokalpolitisk prioritering. Som den klare hovedregel står kommunene helt fritt til å endre eller oppheve planer uten å risikere erstatningsansvar.

Endring og oppheving av arealplaner er særlig relevant for eldre reguleringsplaner. Disse kan oppheves og erstattes av nyere planer, slik at plangrunnlaget blir oppdatert med hensyn til ønsket arealpolitikk. Eldre planer kan også endres, slik at vage bestemmelser, eller bestemmelser som setter begrensninger eller legger til rette for en utnyttelse som ikke lenger finnes hensiktsmessig, kan endres til det som politisk sett er ønskelig. Endring og oppheving av planer kan både skje etter ordinær planprosess, jf. pbl. § 12-14 første ledd, eller som forenklet prosess, jf. pbl. § 12-14 andre til fjerde ledd.

I vår sammenheng er spørsmålet om endring av planbestemmelser mest aktuelt. Dette gjelder de planbestemmelsene i reguleringsplaner som ikke lenger anses hensiktsmessige, og som stadig fører til at kommunene mottar dispensasjonssøknader. Vi vil undersøke om en del av forklaringen til omfanget av dispensasjoner kan spores til at kommunene i liten grad vurderer planendring som et alternativ til dispensasjon. Et sentralt spørsmål i så måte, er om det er tilfelle at kommunene stadig innvilger dispensasjoner fra de samme planene, uten at planene blir gjenstand for revisjon. Videre ønsker vi å finne ut hvilke rutiner kommunene har for å fange opp planer som burde revideres.

Undersøkelsen har vist at kommunene innvilger en rekke dispensasjoner fra eldre reguleringsplaner, hvor vedtakene ofte er begrunnet i at planen er gammel og utdatert. Mange av de undersøkte vedtakene viser at kommunene innvilger dispensasjon fra reguleringsplaner som lett kunne vært gjenstand for revisjon. Dette gjelder spesielt i de saker hvor dispensasjonen begrunnes med at planbestemmelsen ikke lenger gir uttrykk for ønsket arealbruk, og at det er innvilget en rekke tilsvarende dispensasjoner tidligere (se eksempler i punkt 5.3.5 over). I slike saker kunne dispensasjon vært unngått dersom planbestemmelsene ble endret.

Til illustrasjon kan det vises til følgende uttalelse i et vedtak som gjaldt dispensasjon fra planbestemmelse som forbød opparbeidelse av parkeringsplass på tomtene.

*Det er flere eiendommer som har fått tillatelse til oppføring av carport som tilbygg til bolighuset innenfor planområdet [...] Etter kommunens vurdering er ikke reguleringsplanen med tanke på kjøreatkomst og parkering i samsvar med virkeligheten. Stort sett alle beboere i [...] gate kjører til sine respektive eiendommer. Noen parkerer i carporter, mens andre har opparbeidet parkeringsplass på terreng. Kommunens vurdering er at reguleringsplaner som er behandlet og vedtatt så langt tilbake i tid som 1966 ikke vil være egnet som styringsverktøy for utviklingen av byggeområder i dag. Samfunnet har i tiden etter vedtakelsen av planen utviklet seg i retning av at det i dag er uvanlig at områder reguleres slik at det ikke er mulighet for parkering på egen tomt.*

Eksempelet illustrerer at denne kommunen i mange saker har innvilget dispensasjon fra den aktuelle planbestemmelsen, uten at planen blir gjenstand for revisjon.

I en annen av kommunene inneholdt de fleste dispensasjonsvedtak følgende standardformulering:

*Videre må det ved avgjørelse av om dispensasjon skal gis vurderes om det finnes andre løsninger for å få gjennomført tiltaket som ikke utløser dispensasjonsvedtak.*

Det er trolig endring i søknaden kommunen sikter til med «andre løsninger». Det vil si at søknaden endres slik at det ikke vil være påkrevet med dispensasjon. Denne løsningen blir imidlertid ikke vurdert i noen av de gjennomgåtte dispensasjonsvedtakene. I hvilken grad kommunen har diskutert slike løsninger med søkeren, fremgår ikke av dispensasjonsvedtakene. Etter vår tolkning av pbl. § 19-2 kunne dette imidlertid vært vurdert av kommunen etter første ledd. Selv om vilkårene etter andre ledd anses som oppfylt, kan kommunene avslå en dispensasjonssøknad med den begrunnelse at tiltaket bør endres slik at det tilpasser seg gjeldende plan.

Ingen av de analyserte vedtakene inneholder vurderinger om tiltaket burde gjennomføres ved en planendring som et alternativ til dispensasjon. Dette til tross for kommunene med hjemmel i pbl. § 19-2 første ledd kan avslå en dispensasjonssøknad med den begrunnelse om at det anses mer hensiktsmessig at planen endres. Eventuelt kunne søknaden bli innvilget, hvoretter kommunen starter prosessen med planrevisjon.

I dybdeanalysen så vi nærmere på planbestemmelsene det ble gitt dispensasjon fra. Etter vår vurdering er det i all hovedsak tale om planbestemmelser som kan endres etter forenklet prosess, jf. § 12-14 andre og tredje ledd. Det innebærer at planendringer kan gjennomføres raskere og med mindre kostnader enn ved ordinær planbehandling.

I intervjuene viste flere av kommunene til at de i senere år har blitt mer oppmerksom på mulighetene som ligger i planendringer. En av kommunene hadde nylig gjennomført en større planrevisjon, hvor flere gamle reguleringsplaner ble opphevet. Samtidig fremhevet kommunene flere utfordringer knyttet til endring og oppheving av reguleringsplaner:

- For det første mener kommunene det er ressurskrevende å endre og oppheve reguleringsplaner. I de fleste dispensasjonssaker er det ikke noe reelt alternativ å vise til at søker kan initiere forslag til planendring, og dermed bære kostnadene ved utredningsarbeidet.
- For det andre er det usikkerhet knyttet til konsekvensene av planendringene. Flere av kommunene sa at det er frykten for utilsiktede virkninger som gjør at kommunene er varsomme med å endre planer. Enkelte kommuner mener de har mer kontroll ved å la de gamle planene fremdeles gjelde, slik at de kan vurdere hver sak individuelt gjennom dispensasjon.
- For det tredje bekreftet flere av kommunene at manglende samordning og rapportering internt gjør at planavdelingen ikke alltid fanger opp planer som er modne for revisjon. De fleste kommunene fortalte at de ikke har formaliserte rutiner for å fange opp planer som genererer mange dispensasjoner. Dette har med andre ord en nær sammenheng med hypotese 2, om manglende samordning internt i kommunene. En av kommunene påpekte at mange av reguleringsplanene stort sett er utbygd. Dispensasjonene gjelder da tilbygg eller påbygg. Planer som er ferdig utbygd vies dermed ikke særlig oppmerksomhet med tanke på revisjon.

Figur 13 illustrerer saker der vi vurderer planendring som et reelt alternativ. Vår vurdering er at kommunene i for liten grad vurderer planendring som et alternativ til dispensasjoner. For det første gjelder dette i den enkelte dispensasjonssak, hvor kommunene kunne avslått søknaden etter § 19-2 første ledd med den begrunnelse at det er ønskelig med en planendring før ytterligere søknader i området behandles. For det andre gjelder dette også på mer generelt grunnlag, hvor det synes å være manglende rutiner og systemer som fanger opp planer som er modne for revisjon. Mange reguleringsplaner er nok utarbeidet og vedtatt med sikte på å regulere nyetableringer. I mange tilfeller er det nok i liten grad tatt høyde for senere behov med hensyn til tilbygg og påbygg. I slike tilfeller bør planene revideres, fremfor at det gis enkeltvis dispensasjoner.



**Figur 13: Ordsky fra saksgjennomgangen som beskriver saker der dispensasjonssøknaden kunne erstattes av planendring.**

At kommunene ikke vurderer planendring som et alternativ til dispensasjon, utgjør således en klar årsak til det store omfanget dispensasjoner. Nedenfor foreslår vi flere tiltak som kan bidra til at kommunene i større grad reviderer gamle reguleringsplaner, og som dermed kan bidra til å redusere antallet dispensasjoner.

#### 5.4.2 Hypotese 10 – Kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil

En annen hypotese er at kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil. Det vil si at kommunene innvilger dispensasjoner selv om lovens vilkår ikke er oppfylt. Vi ønsket å forfølge dette videre i våre undersøkelser, og stille spørsmålet om årsaken til omfanget av dispensasjoner kan spores tilbake til at kommunene innvilger flere søknader enn det loven åpner for.

Som vi har gjort rede for i punkt 4.6, er et klart flertall av de gjennomgåtte dispensasjonsvedtakene truffet uten tilstrekkelig begrunnelse. Dette indikerer at kommunene alt for ofte innvilger dispensasjoner selv om vilkårene i pbl. § 19-2 ikke er oppfylt. I tillegg viste undersøkelsen at det ofte legges vekt på hensyn som ikke er relevante. Dette er etter vår vurdering en vesentlig årsak til omfanget av dispensasjoner blant de undersøkte vedtakene.

Det er enkelte feil i rettsanvendelsen som går igjen i flere saker. I det følgende gis en redegjørelse av de vanlige feilene, hvor vi også trekker inn eksempler fra de gjennomgåtte dispensasjonsvedtakene.

I mange saker er vurderingene av vilkårene svært kortfattede og mangelfulle. I en sak som gjaldt dispensasjon til utbygging av et svømmebasseng, har kommunen gitt følgende vurdering av om det foreligger klar overvekt av fordeler:

*Fordeler: Eier får et tilrettelagt areal for rekreasjon - Interessene til barn og unge blir ivaretatt - Tomtens uteareal etableres og ryddes.*

*Ulemper: Bestemmelsen uthules - Det vil kunne skape presedens - Privatiseringen kommer nærmere den grønne buffersonen.*

Her ser vi at det legges vekt på eiers egne interesser, i tillegg til at generelle fordeler og ulemper trekkes inn. I tillegg legges det vekt på faren for presedens som en ulempe, noe som ikke er relevant etter § 19-2 andre ledd. Dette er en vurdering som kun er relevant ved vurdering av «kan»-skjønnnet i pbl. § 19-2 første ledd, noe som også nylig er lagt til grunn i en uttalelse fra sivilombudet.<sup>21</sup> Et annet eksempel på slike formuleringer er:

*Fordelene ved å dispensere fra bestemmelsen er at tiltakshaver kan få et tiltak som omsøkt. Ulempene vil være at det legges til rette for en presedens for andre eiendommer langs sjø.*

I en annen sak, i en annen kommune, uttales følgende:

*Ulempene med å innvilge dispensasjon er på generelt grunnlag at slike vedtak medfører at slike avgjørelser kan danne et mønster for senere avgjørelser innenfor samme planområde.*

At kommunen vurderer og vektlegger faren for presedens vil ikke forklare årsaken til at det gis mange dispensasjoner. Dette kan snarere medføre at søknader avslås. Poenget er imidlertid at det er ikke adgang til å legge vekt på presedensvirkninger i vurderingen av om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. Vi har likevel valgt å omtale dette for å vise nok et eksempel på at kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil.

Det finnes også tilfeller hvor kommunen innvilger dispensasjon med den begrunnelse at et avslag vil medføre usaklig forskjellsbehandling. Også dette bygger på feil rettsanvendelse, og her kan utfallet bli at det fører til flere innvilgede dispensasjoner enn det loven åpner for. F.eks. finner vi følgende begrunnelse i et vedtak:

*Da samtlige hytter har fått innvilget dispensasjon innenfor bestemmelsene kan ikke kommunen i bakgrunn av likebehandlingsprinsippet avslå en slik dispensasjon.*

I mange av vedtakene blir fravær av ulemper tillagt stor vekt, noe som er i strid med den rettsforståelse som fremgår av sivilombudets uttalelser.<sup>22</sup> Likeledes tillegges såkalte utbyggerinteresser stor vekt i mange vedtak. I enkelte av kommunene var denne type rettsanvendelse gjennomgående i flere saker. I én sak kan vi lese følgende:

*Fordelene ved tiltaket er i hovedsak private. Private fordeler vil normalt ikke tillegges vekt i en dispensasjonsvurdering. Det legges imidlertid til grunn at der ulempene ved tiltaket er små eller fraværende skal det lite til før fordeler ved tiltaket blir klart større enn ulempene, og at det her også må kunne legges vekt på de private fordelene tiltaket medfører for søker.*

---

<sup>21</sup> Se SOM-2022/1042.

<sup>22</sup> Se SOM-2018/4760 og SOM-2015-3269.

I en sak, i en annen kommune, er det sagt følgende om fordeler og ulemper ved dispensasjonen:

*Fordelene tiltakshaver oppnår ved at det gis dispensasjon er klare nok, og siden det knapt er ulemper knyttet til tiltaket må en konkludere med at fordelene er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.*

En av kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen slik at vilkårskompetansen etter pbl. § 19-2 første ledd brukes for å sørge for at de rettslige vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. F.eks. kan vi lese følgende når det gjelder vurderingen av vesentlighetsvilkåret i et vedtak:

*Med et vilkår om nyplanting, konkluderer vi med at dispensasjonen ikke setter hensynet bak bestemmelsen vesentlig til side.*

Dette er problematisk på flere måter. For det første hører vilkårskompetansen inn under kommunenes frie skjønn, slik at dette ikke må sammenblandes med den rettsanvendelse kommunene skal utøve etter andre ledd. For det andre innvilges dispensasjoner som loven trolig ikke åpner for.

I intervjuene med kommunene uttrykte flere respondenter at det til tider kan være krevende å behandle dispensasjonssøknader. I mange tilfeller er ikke vilkårene oppfylt, men det er likevel vanskelig å avslå søknaden. Det er i slike tilfeller tale om små tiltak som ikke medfører noen ulemper, og hvor planendring ikke er et realistisk alternativ. Flere av de spurte kommunene ga uttrykk for at dispensasjonsbestemmelsen i mange tilfeller oppleves som for streng, og at det nok i mange tilfeller innvilges dispensasjoner i strid med lovens krav.

Vår undersøkelse viste ingen tydelige utslag for at det var forskjell i håndhevelsen av dispensasjonsreglementet etter hvem som treffer dispensasjonsvedtakene. I enkelte kommuner er både vedtakskompetansen og behandling av eventuelle klager delegert til administrativt nivå. I andre kommuner treffer administrasjonen vedtak om dispensasjon, mens klager behandles politisk. Vi kjenner også til kommuner hvor alle dispensasjonssøknader blir avgjort av politiske utvalg, på grunnlag av en innstilling fra administrasjonen. Av de undersøkte kommunene var det kun én kommune som behandlet alle dispensasjonssøknadene politisk, mens de fleste kommunene løftet prinsipielle søknader og klager opp til politisk behandling. Kommunene var samstemte om at administrasjonen har bedre forutsetninger for å avgjøre om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, og at politikerne jevnt over vil være mer liberale i behandling av dispensasjonssøknader.

De fleste kommunene viste til at det er en utfordring at ikke Statsforvalter mer aktivt bruker klageretten der vedtak er i strid med lovens vilkår. Kommunene opplyser at Statsforvalter generelt utøver liten kontroll med kommunenes dispensasjonspraksis, og bidrar i varierende grad med veiledning og opplæring.

Vår vurdering er at feil tolkning og håndhevelse av dispensasjonsbestemmelsen synes å gjelde uansett om beslutningene treffes på administrativt eller politisk nivå. Administrasjonen i en kommune synes likevel å ha bedre forutsetninger for å vurdere om vilkårene for dispensasjon er oppfylt eller ikke. Som nevnt beror vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd på et rettsanvendelsesskjønn, hvor hensynet til det kommunale selvstyre er irrelevant. Det krever innsikt i både rettskilder og juridisk metode for å tolke og anvende dispensasjonsbestemmelsen korrekt. Om juridiske vurderinger og det politiske skjønn ikke holdes klart adskilt i en dispensasjonssak, er det fare for at det innvilges dispensasjon på feil grunnlag. Dette, sammen med manglende oppfølging av

Statsforvalter, kan i seg selv være en forklaring til at kommunene tolker og håndhever bestemmelsen feil, og dermed en årsak til omfanget av dispensasjoner.<sup>23</sup>

#### 5.4.3 Hypotese 11 – Liberal dispensasjonspraksis genererer mange søknader (og tillatelser)

Den siste hypotesen er at kommunenes liberale dispensasjonspraksis i seg selv genererer flere søknader og innvilgelser. Selv om pbl. § 19-2 oppstiller strenge vilkår for når kommunene kan gi dispensasjon, er det en erkjennelse at mange kommuner innvilger de aller fleste dispensasjonssøknader. Manglende kontroll fra statlige myndigheter medfører at disse kommunene kan fortsette med sin liberale tolkning og håndhevelse av dispensasjonsbestemmelsen. Dermed kan det feste seg en praksis og en oppfatning om at det er en kurant sak å få innvilget en dispensasjonssøknad. Det siste spørsmålet vi søker å besvare er om enkelte kommuners liberale dispensasjonspraksis i seg selv genererer flere søknader.

Våre empiriske undersøkelser viser at kommunene har en nokså liberal dispensasjonspraksis. For det første innvilges 90 % av søknadene. For det andre kan det synes som om det innvilges en rekke søknader i strid med lovens vilkår. Dette kan medføre at det danner seg en forventning blant innbyggerne om at dispensasjon er en kurant sak, og en festnet praksis i kommunene om at det skal mye til for at dispensasjonssøknader avslås.

Flere av kommunene vi intervjuet innrømmet at det nok gis flere dispensasjoner enn det loven åpner for. Disse kommunene sa seg enig i at dette nok har skapt en forventning om at dispensasjonssøknader vil innvilges, og at det etter flere år med en liberal håndhevelse er vanskelig å endre praksis. Det ble videre vist til i flere kommuner at politikere eller administrative ledere kan gi forhåndstilsagn om dispensasjon før saken er behandlet, og at dette legger press på saksbehandleren til å innvilge dispensasjonssøknaden.

Noen kommuner mente de signaliserte tydelig, både generelt og i den enkelte byggesak, at det skal mye til for at det kan gis dispensasjon fra planer. Likevel innvilges de fleste søknader om dispensasjon. Alle kommuner viste til at det var utfordringer med manglende oppfølging fra Statsforvalter.

Vår vurdering er at kommunenes liberale dispensasjonspraksis genererer en rekke søknader. Dersom kommunene tolket og praktiserte loven i tråd med lovgivers intensjon, og dermed avsto langt flere søknader, ville dette trolig på sikt redusere antallet søknader. Dermed ville utbyggere måtte vurdere andre måter å gjennomføre utbyggingstiltak på, som et alternativ til å søke om dispensasjon.

---

<sup>23</sup> Som nevnt i punkt 2.6 har vi ikke undersøkt hvorvidt de undersøkte dispensasjonsvedtakene har vært gjenstand for klage og klagebehandling. Dermed tas det et visst forbehold om at enkelte av de undersøkte vedtakene kan ha blitt opphevet av Statsforvalter.



## 5.5 Oppsummering og konklusjon

Samlet sett avdekket undersøkelsene flere årsaker til at det søkes om, og innvilges, mange dispensasjoner. Likevel er det fem årsaker som peker seg ut som de mest fremtredende når det gjelder det store omfanget av dispensasjoner:

- Manglende samordning mellom planavdelingene og byggesaksavdelingene.
- Kommunene vedtar for rigide kommuneplaner. LNFR-formålet og krav om planbestemmelse i kommuneplanens arealdel genererer mange dispensasjoner.
- Gamle og utdaterte reguleringsplaner.
- Kommunene vurderer ikke planendring som et alternativ til dispensasjon.
- Kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil.

Figur 14 illustrerer dette:

|    | Årsaker til dispensasjoner   | Egenskaper ved planprosessene | Egenskaper ved vedtatte planer | Kommunenes behandling av dispensasjonssøknader |
|----|--|-------------------------------|--------------------------------|--|
| 1  | Det er vanskelig å fange opp alle forhold i en planprosess             |                               |                                |  |
| 2  | <b>Manglende samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling</b>   |                               |                                |  |
| 3  | Dispensasjon brukes av utbygger som omkamp                             |                               |                                |  |
| 4  | <b>Kommunene vedtar for rigide kommuneplaner</b>                       |                               |                                |  |
| 5  | Planbestemmelsene er for detaljerte                                    |                               |                                |  |
| 6  | Planbestemmelsene er for vage  |                               |                                |  |
| 7  | For lang tid mellom planvedtak til plangjennomføring                   |                               |                                |  |
| 8  | <b>Mange reguleringsplaner er gamle og utdaterte</b>                   |                               |                                |  |
| 9  | <b>Kommunene vurderer ikke planendring som et alternativ</b>           |                               |                                |  |
| 10 | <b>Kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil</b>    |                               |                                |  |
| 11 | Liberal dispensasjonspraksis genererer flere søknader (og tillatelser) |                               |                                |  |

**Figur 14: Oversikt over styrken i de ulike årsaksforklaringene for det store omfanget dispensasjonssaker. Rødt = Vesentlig årsak, Gult = Middels til stor årsak, Grønn = Mulig årsak til enkelte dispensasjoner.**

Med dette resultatet vil vi diskutere forskjellige tiltak rettet mot de årsaker som er mest fremtredende, og som dermed vil kunne ha størst effekt med hensyn til å redusere omfanget av dispensasjoner.

## 6. Forslag til tiltak

### 6.1 Innledning

Dette kapitlet gjelder prosjektets tredje problemstilling; hvilke tiltak kan bidra til å redusere antall dispensasjonssaker? Som vi har sett er det mange årsaker til at det søkes om, og innvilges, dispensasjon fra arealplaner. Det er imidlertid enkelte årsaker som peker seg ut med hensyn til mengden dispensasjoner, se figur 10 ovenfor. Våre forslag til tiltak vil i all hovedsak være rettet inn mot disse årsakene.

Vi skiller også her mellom tiltak rettet inn mot planprosessene, mot utformingen av innhold i arealplaner og mot behandling av dispensasjonssøknader. I tillegg har vi et særskilt punkt med forslag til tiltak rettet mot eldre reguleringsplaner. Vi vil også gi vår vurdering av tiltakenes mulige effekt for å redusere omfanget av dispensasjoner. Herunder vil vi også omtale andre mulige effekter av tiltakene, f.eks. om de vil kunne bidra til mer effektiv saksbehandling, bedre forutsigbarhet og eventuelle klima- og miljøgevinster.

Enkelte tiltak vil, etter vår vurdering, kunne gjennomføres nokså enkelt, mens andre tiltak krever ytterligere utredninger. Videre vil enkelte tiltak kunne gjennomføres av departementet nokså raskt, mens andre krever forskrifts- eller lovendringer.

### 6.2 Tiltak rettet inn mot planprosesser

Våre undersøkelser har avdekket enkelte svakheter ved kommunenes organisering av planprosesser, som kan bidra til å forklare årsaken til omfanget dispensasjoner. Den største utfordringen synes å være manglende samordning mellom planavdelingen og byggesaksavdelingen i kommunene. Som vi har sett medfører dette at byggesaksavdelingen ikke gis mulighet til å kvalitetssikre foreslåtte planbestemmelser, og komme med sine kvalifiserte vurderinger med hensyn til graden av gjennomførbarhet. Planavdelingene blir i liten grad inkludert i byggesaksbehandling, og dermed avskåret fra å følge opp intensjonen med planen ved behandling av den enkelte dispensasjonssøknad. Vi har også sett at planavdelingen i for liten utstrekning blir gjort oppmerksomme på svake planer som genererer mange dispensasjoner, og som dermed burde vurderes revidert.

Det er langt på vei opp til den enkelte kommune å bestemme den interne organiseringen. Det er derfor vanskelig å pålegge kommuner rutiner som sikrer tilstrekkelig koordinering mellom planavdeling og byggesak. Det er imidlertid grunn til å gjøre kommunene oppmerksomme på gevinstene som kan oppnås med bedre samordning. Etter vår mening kan departementets veiledere for kommuneplanens arealdel og for reguleringsplaner tydeliggjøres på dette punktet.

Departementet bør hente inn erfaringer fra kommuner som har innført gode samordningsrutiner, f.eks. fra den ene av de utvalgte kommunene i vår undersøkelse. Aktuelle punkter som kan inngå i veilederen er følgende:

- **Samlokalisering.** Vår erfaring er at det er lettere å oppnå gode samarbeidsrutiner når planavdelingen og byggesaksavdelingen er fysisk lokalisert i samme lokale og samme etasje. Det kan også vurderes muligheten for felles organisering.
- **Faste møtetidspunkter med gjensidig informasjonsutveksling.** Kommunene bør innføre faste møtetidspunkter mellom planavdelingene og byggesaksavdelingene. På denne måten

vil planavdelingen kunne bli gjort oppmerksom på planer som skaper utfordringer i byggesaker, mens byggesaksavdelingen vil kunne bli gjort oppmerksom på pågående planprosesser. Den ene kommunen i vår undersøkelse viste til at de har innført faste møter hver uke, og at de har gode erfaringer med denne ordningen.

- **Formalisert kvalitetssikring av planbestemmelser.** Kommunene bør innføre rutiner hvor byggesaksavdelingen gis anledning til å kvalitetssikre foreslåtte planbestemmelser. Her kan det gis en vurdering av hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, planbestemmelsen vil la seg gjennomføre i praksis, eller om det mest sannsynlig vil nødvendiggjøre dispensasjon.
- **Rapportering av dispensasjoner og svake planer.** Kommunene bør innføre rutiner som sikrer at byggesaksavdelingen jevnlig rapporterer inn planer som genererer mange dispensasjonssøknader. Herunder kan byggesaksavdelingen gi anbefalinger om hvilke planendringer som anses å være hensiktsmessig for å redusere fremtidige dispensasjonssøknader, og for å sikre at planen blir ajourført med hensyn til den faktiske utviklingen i planområdet.

Etter vår vurdering er dette tiltak som lett vil la seg gjennomføre, og som trolig vil ha stor effekt med hensyn til å redusere omfanget av dispensasjoner. I tillegg vil bedre samordning kunne øke kvaliteten på kommunenes beslutninger.

For å sikre at planer som genererer mange dispensasjoner blir fanget opp av planavdelingene, kan departementet vurdere å pålegge kommunene en plikt til å vurdere revisjon. Kart- og planforskriften § 12 andre ledd bokstav c, pålegger i dag kommunene å registrere dispensasjoner i det digitale planregisteret. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt, og eventuelt hvordan, slik informasjon blir brukt. Et tiltak som departementet bør vurdere, er å innføre et krav om at kommunen skal ta en reguleringsplan opp til vurdering eksempelvis etter et visst antall dispensasjoner blir registreres, etter faste tidspunkter. Dette vil sikre at planavdelingen blir kjent med dispensasjonsfrekvensen, samt at det blir tatt uttrykkelig stilling til om planen bør revideres.

### 6.3 Tiltak rettet inn mot innholdet i arealplaner

Våre funn viser at det er særlig to egenskaper ved kommunale arealplaner som genererer det store omfanget av dispensasjoner. For det første søkes det om, og innvilges, mange dispensasjoner fra LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel, samt fra planens bestemmelse om krav til reguleringsplan. For det andre er mange reguleringsplaner utdaterte ved at de gir uttrykk for en arealbruk kommunene ikke lenger finner formålstjenlig eller hensiktsmessig. I det følgende vil vi komme med forslag til tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av dispensasjoner fra nyere planer. Deretter, i punkt 6.4, vil vi foreslå særskilte tiltak rettet inn mot eldre reguleringsplaner.

#### **Kommuneplanens arealdel**

La oss først se på tiltak som kan bidra til å redusere dispensasjoner fra LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. Flere av de utvalgte kommunene viste til at det eksisterer mange boliger og fritidshus i områder avsatt til LNFR-formål. Likevel er det begrenset bruk av underformålet LNFR-spredd i disse kommunene. I undersøkelsen av dispensasjonsvedtakene fremgikk det at mange dispensasjoner ble begrunnet i at eiendommene ikke hadde LNFR-kvaliteter. Kommunene kunne med andre ord unngått en rekke dispensasjoner dersom de i større utstrekning hadde anvendt underformålet LNFR-spredd i kommuneplanens arealdel. Plan- og bygningsloven gir kommunene flere virkemidler som kan bidra til å redusere dispensasjoner fra LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. En mulighet er å endre arealformålet til «bebyggelse» i de områdene hvor det eksisterer

flere boliger eller fritidshus. Dette er imidlertid mest aktuelt der det er tale om en viss konsentrasjon av bebyggelse. I tilfelle det er tale om mer spredt bebyggelse, kan kommunene anvende underformålet «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv», jf. § 11-7 nr. 5 bokstav b, også omtalt som «LNFR-spredt».

Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en særskilt veileder for bruk av underformålet LNFR-spredt.<sup>24</sup> Her vises det til blant annet til at bruk av LNFR-spredt kan bidra til å redusere dispensasjoner, uten at det gir kommunene mindre kontroll med arealbruken.<sup>25</sup> Veilederen gir en utførlig beskrivelse av når det er aktuelt å anvende underformålet LNFR-spredt, samt hvordan kommunene skal gå frem ved planendringen. Veilederen er etter vår vurdering god, og den dekker de fleste temaer kommunene må være oppmerksomme på ved bruk av underformålet LNFR-spredt. Det er likevel grunn til å være noe kritisk til veilederens omtale av dispensasjoner som et alternativ til LNFR-spredt. I veilederens punkt 4.7 vises det til at dispensasjon kan være et egnet alternativ i kommuner med store utmarksområder og lite utbygging, hvor det på forhånd kan være vanskelig å vite hvor behovet for spredt utbygging kommer. Videre uttales følgende:<sup>26</sup>

*Selv om dispensasjon ikke bør være den generelle løsningen for spredt bebyggelse, anbefales det at kommunene fastsetter retningslinjer for dispensasjonsbehandlingen. For mange kommuner kan en kombinasjon mellom gode retningslinjer for dispensasjon i de ordinære LNFR-områdene og aktiv bruk av LNFR spredt bebyggelse i områder med kjente eller forventede behov, være en hensiktsmessig strategi.*

Anbefalingen om at kommunene kan utarbeide egne retningslinjer for dispensasjon, er problematisk. Vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt beror som nevnt på et rettsanvendelsesskjønn, jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Det er dermed meget begrenset rom for å ta hensyn til kommunenes egne føringer for behandling av dispensasjonssøknader. Kommunene har ikke adgang til verken å utvide eller innskrenke lovens kriterier for når det kan gis dispensasjon. Legges det vekt på slike føringer i en konkret dispensasjonssak, vil vedtaket kunne bli ugyldig. Veilederen synes ikke å ta hensyn til dette når det uttales at slike retningslinjer vil være «førende for kommunens skjønnsutøvelse ved behandlingen av dispensasjonssakene».<sup>27</sup> Derimot vil slike retningslinjer kunne være relevant i vurderingen av om dispensasjon skal avslås selv om vilkårene i andre ledd er oppfylt, jf. pbl. § 19-2 første ledd. Det synes imidlertid ikke å være dette veilederen sikter til.

Etter vår vurdering er ikke utfordringen manglende virkemidler i lovgivningen. Det synes heller ikke å være mangel på veiledningsmateriale som kan gi kommunene kunnskap om hvilke muligheter loven gir. Problemet synes snarere å være at kommunene i for liten utstrekning anvender underformålet LNFR-spredt. Flere av kommunene viste til at dette ble ansett å være ressurskrevende, ettersom loven forutsetter at det foretas en konkret vurdering av hver enkelt eiendom.<sup>28</sup> For kommunene anses det som mer hensiktsmessig å behandle eventuelle søknader om ny eller endret bebyggelse som dispensasjonssaker, noe den ene kommunen i undersøkelsen også fant støtte i hos Statsforvalter. I tillegg kan LNFR-spredt utløse krav om konsekvensutredning, jf. pbl. § 4-2, noe som oppleves som uforholdsmessig ressurskrevende. Dertil kommer at kommunene plikter å begrunne de særskilte løsninger som velges for den enkelte eiendom. Selv om det ikke er noe rettslig krav til at

<sup>24</sup> Kommunal- og distriktsdepartementets veileder; *Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder*, mai 2020.

<sup>25</sup> Se Veilederen for LNFR-spredt (2020) s. 12-13.

<sup>26</sup> Se Veilederen for LNFR-spredt (2020) s. 56.

<sup>27</sup> Se Veilederen for LNFR-spredt (2020) s. 56.

<sup>28</sup> Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 224.

alle eiendommene i området blir avsatt til LNFR-spredd, eller at alle får samme begrensninger med hensyn til omfang og lokalisering av bebyggelse, må kommunene gi en saklig begrunnelse for de løsninger som velges. Sivilombudet har tidligere kritisert kommuner som anvender LNFR-spredd, uten å gi en begrunnelse for de ulike løsningene planrevisjonen medfører.<sup>29</sup>

*Planen legger opp til en utpreget forskjellsbehandling av nære naboer. Dette stiller strenge krav til myndighetenes vurderinger og begrunnelsen for dem. Det må da i større grad enn ellers kreves at begrunnelsen gjør seg konkret gjeldende og er relevant for den enkelte eiendom, og at myndighetene ikke nøyer seg med å vise til generelle kriterier.*

Det synes å være et behov for mange kommuner å foreta en gjennomgang av LNFR-områder, for å kartlegge potensiell bruk av LNFR-spredd. Kommuner som har mange boliger og fritidshus i LNFR-områder kan foreta områdevis opprydding. Dette anbefales også i den departementets veileder, som viser til områdevis konsekvensutredninger.<sup>30</sup> Først må kommunene foreta en kartlegging av hvilke områder i kommunen hvor det er mest utbygd. Deretter kan det foretas en inndeling av områdene, og en vurdering av område etter område. De endringsforslag kommunen kommer til, kan inngå ved neste kommuneplanrullering, enten det er tale om å innføre LNFR-spredd eller å endre arealformålet til annen bebyggelse.

Det er flere fordeler med å foreta slike områdevis avklaringer. For det første vil en konsekvensutredning lettere kunne gjennomføres der det er tale om et avgrenset område. For det andre vil det øke muligheten for at det føres en lik praksis for de eiendommene som inngår i vurderingen, og kommunene gis bedre grunnlag til å begrunne hvorfor det velges forskjellige løsninger. Ettersom loven gir kommunene et vidt handlingsrom til å anvende LNFR-spredd, samt at det er utarbeidet en utførlig veileder til kommunene på feltet, må det settes inn andre tiltak for å sikre at kommunene tar i bruk dette virkemiddelet. Et nærliggende tiltak er å gi fylkeskommunene og Statsforvalter en mer aktiv rolle som veiledningsaktør og høringsinstans ved rullering av kommuneplanens arealdel. Et annet tiltak er å vurdere om det skal lempes på lovens krav til vurdering av den enkelte tomt med hensyn til fastsettelse av konkrete byggegrenser. Dersom kommunene kunne anvendt mer standardiserte byggegrenser i slike saker, kunne det vært lettere å avsette områder til LNFR-spredd. I alle tilfeller mener vi at anbefalingen om at kommunene kan utarbeide retningslinjer for dispensasjon, bør tas ut av veilederen.

Resultatene i undersøkelsen viser også behov for tiltak som kan redusere dispensasjoner fra kommuneplanens bestemmelse om plankrav. Vi stiller spørsmål ved nødvendigheten av at kommunene fastsetter særskilte plankrav i kommuneplanens arealdel. Lovens generelle plankrav, som gjelder for «gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. pbl. § 12-1 tredje ledd, synes å dekke behovet for når reguleringsplan skal utarbeides. Dersom kommunene likevel ønsker å ha en særskilt planpliktbestemmelse i kommuneplanens arealdel, bør denne utformes slik at det kun er tiltak av en viss størrelse eller tiltak i særlig sårbare områder, som omfattes. Vi mener departementets veileder til kommuneplanens arealdel kan bli tydeligere på når det er hensiktsmessig å fastsette bestemmelse om plankrav, herunder hvordan slike bestemmelser bør utformes.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Se SOM-2011/40.

<sup>30</sup> Se Veilederen for LNFR-spredd (2020) s. 18.

<sup>31</sup> Se Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for kommuneplanens arealdel, mars 2022 s. 81-82 flg.

## Reguleringsplaner

I det følgende vil vi kort diskutere enkelte forslag som kan bidra til å redusere dispensasjon fra nyere reguleringsplaner. Vi har sett at både detaljerte og vage planbestemmelser kan forklare årsaken til at det søkes om, og innvilges, dispensasjon. Selv om dette ikke utgjør en klar årsak til det store omfanget dispensasjoner, opplevde flere kommuner det som utfordrende å vedta klare og forutsigbare planbestemmelser. Som vi har påpekt, gir departementets veiledere gode råd med hensyn til hvordan planbestemmelser bør utformes. For å sikre et dette i større grad skjer i praksis, kan departementet vurdere å innføre dette som et krav i regelverket. I kart- og planforskriften<sup>32</sup> § 9 femte ledd, finner vi følgende krav til utformingen av plankart:

*Plankart skal vise innhold og rettslige virkninger på en klar og entydig måte, og med tilstrekkelig nøyaktig stedfesting tilpasset formålet med planen. Planen skal på en tydelig måte skille mellom plandata og basiskart.*

Vi mener departementet burde vurdere å vedta en tilsvarende bestemmelse for planbestemmelser i forskriften, hvor det settes krav om at planbestemmelser skal være presise og tydelige, og ikke etterlate tvil om hva som er tillatt arealbruk. Dette vil kunne bidra til at kommunene i større grad legger mer arbeid i å utforme planbestemmelser som lar seg gjennomføre i praksis.

Som vi har sett er det ofte først i gjennomføringsfasen at kommunene får innsikt i svakheter i reguleringsplanene. Felles for slike tilfeller er at de enten kan løses gjennom planendring eller dispensasjon. Gitt utfordringene med det store omfanget av dispensasjonssaker, er spørsmålet hvilke tiltak som kan innføres for å sikre at slike tilfeller i større grad løses gjennom planendring.

For å sikre at kommunene tar i bruk handlingsrommet som ligger i pbl. § 12-14, om endring av reguleringsplaner, er det viktig at kommunene kjenner til fordelene. Det er også viktig at kommunene har kompetanse, ressurser og rutiner på plass. Det enkleste tiltaket vil være at kommunene gis bedre veiledning. På dette punktet kan departementets veileder for reguleringsplaner styrkes, og Statsforvalter kan ha en aktiv rolle i opplæringen. Det er spesielt viktig å vise fram gode eksempler og erfaringer fra kommuner som har fått til planendring på en god måte. Det kan også være nødvendig å se på de økonomiske insentivene for kommunene, slik at planendring kan prioriteres fremfor dispensasjonssøknad der det er hensiktsmessig.

Vi har også vist fordelene ved å sikre bedre samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling, særlig i saker der reguleringsplaner utløser mange dispensasjonssøknader, slik vi har beskrevet tidligere. Departementet kan også vurdere å innføre en karantenetid for muligheten til å gi dispensasjon fra nye planer. Det vil si at loven ikke åpner for at det kan søkes om dispensasjon fra planer innenfor et gitt tidsrom etter at planen er vedtatt. Dersom det skal bygges i strid med planen, må det først skje en planendring.

Det mest nærliggende tiltak er å gi kommunene økt forståelse av deres vide handlingsrom til å endre og oppheve reguleringsplaner, og innsikt i alle fordelene ved å velge denne løsningen. Karantenetid for planer kan på mange måter være en forlokkende tanke for å sikre lovintensjonen, men dette forutsetter at alle kommuner evner å behandle planendringer raskt og effektivt. Vår erfaring er at mange kommuner foreløpig ikke har tilstrekkelig med ressurser og kapasitet til å kunne oppfylle et slikt krav i praksis.

---

<sup>32</sup> Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).

## 6.4 Tiltak særlig rettet inn mot eldre reguleringsplaner

Gamle og utdaterte reguleringsplaner utgjør etter vår erfaring en av hovedårsakene til dispensasjoner. I dette punktet diskuterer og foreslår vi flere tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av dispensasjoner som skyldes eldre planer.

Flere av de allerede foreslåtte tiltakene vil kunne bidra til å redusere omfanget av dispensasjoner fra eldre reguleringsplaner. Blant annet kan bedring av interne samordning- og rapporteringsrutiner mellom planavdeling og byggesaksavdeling gjøre det lettere å fange opp eldre reguleringsplaner som burde vurderes revidert. Et mulig tiltak er å innføre rutiner for varsling internt i kommunene, slik at planavdelingen blir gjort oppmerksomme på planer som bør vurderes revidert. Slike rutiner bør inngå som en del av dispensasjonsbehandlingen. Forslaget om å pålegge kommunene en revideringsplikt etter det i planregisteret er registrert et visst antall dispensasjoner fra en plan, vil også kunne sikre at gamle planer blir gjenstand for revisjon.

I det følgende vil vi konsentrere oss om tiltak rettet mot revisjon av eldre planer som skjer på et mer overordnet nivå, uavhengig av den enkelte dispensasjonssak. Vi har gjort rede for kommunenes vide handlingsrom når det gjelder muligheten til å endre eller oppheve reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-14. Dette virkemiddelet er aktuelt å anvende på eldre reguleringsplaner som ikke lenger anses å gi uttrykk for ønsket arealbruk. Mange kommuner har svært mange eldre reguleringsplaner, og det er fornuftig å foreta en gjennomgang av disse. Det bør foreligge klarere føringer med hensyn til hvordan kommunene skal gå frem, med tips og veiledning basert på erfaring fra kommuner som har fått til dette på en god måte.

Det er også behov for å avklare den rettslige usikkerheten, både med hensyn til prosesskrav og spørsmålet om i hvilken grad kommunene kan risikere å komme i en form for erstatningsansvar. Det siste er et meget aktuelt spørsmål, som blant annet kom opp i Stortingets spørretime i november 2022.<sup>33</sup> Vår vurdering er at det er liten tvil rundt de rettslige spørsmålene, men mange kommuner er likevel usikre. Et nærliggende tiltak er derfor å styrke veiledningen til kommunene. Dagens veileder for kommuneplanens arealdel har enkelte punkter som gjelder endring og oppheving av planer, hvor det blant annet vises til erfaringer fra Røros kommune.<sup>34</sup> Likevel er det grunn til å hevde at både denne, og veilederen til reguleringsplaner, må bli langt grundigere, både med hensyn til de praktiske og rettslige spørsmålene som oppstår ved planrevisjon.

Det er også mulig å pålegge kommunene en plikt til å ta aktivt stilling til om eldre reguleringsplaner skal videreføres, endres eller oppheves. Kommunene har i dag rett, men ingen plikt, til å evaluere reguleringsplaner. Etter plan- og bygningsloven § 10-1 tredje ledd, som gjelder kommunal planstrategi, er kommunestyret forpliktet til å ta stilling til «om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer». I samme bestemmelse heter det at kommunene *kan* vurdere om gjeldende planer – det vil her si reguleringsplaner – bør revideres eller oppheves. Det kan derfor være grunn til å diskutere om kommunene også bør pålegges en plikt til å vurdere om eldre reguleringsplaner bør revideres. En slik plikt kan f.eks. gjelde for alle reguleringsplaner vedtatt før plan- og bygningsloven av 2008, ettersom slike planer erfaringsvis er mest uthulet og genererer mange dispensasjoner. Den lovpålagte vurderingsplikten

---

<sup>33</sup> Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til landbruks- og matministeren, Dokument nr. 15:243 (2022-2023).

<sup>34</sup> Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for kommuneplanens arealdel s. 158.

kan inngå som et ledd i utarbeidelse av planstrategien, slik at revisjonsarbeidet samordnes med rullering av kommuneplanens arealdel.<sup>35</sup>

En slik «planvask», hvor alle eldre reguleringsplaner underlegges vurdering, har mange fordeler. Kommunene vil:

- ... få et langt mer oppdatert plangrunnlag, og dermed kunne bidra til en betydelig reduksjon av antall dispensasjoner.
- ... få en mer effektiv og forutsigbar plan- og byggesaksbehandling. Ved å ajourføre reguleringsplanene vil både arbeidet med nye planer og byggesaker kunne skje mer effektivt.
- ... kunne foreta en vurdering av om planene bør endres eller oppheves ut fra hensynet til klima- og naturmangfoldet. Mange av reguleringsplanene ble vedtatt uten den kunnskap vi har i dag om arealbrukens betydning for klima- og naturhensyn.<sup>36</sup>
- ... styrke lokaldemokratiet. Når kommunene lar eldre reguleringsplaner styre arealbruken, er de i realiteten bundet av de vedtak som er truffet av tidligere kommunestyre. Dagens kommunestyre får mulighet til å ta stilling til om gamle planer skal videreføres, endres eller oppheves.

Dersom kommunene skal pålegges å vurdere om eldre reguleringsplaner skal endres eller oppheves, må det foretas en endring av pbl. § 10-1 tredje ledd. I tillegg er det naturlig at departementet utarbeider en særskilt forskrift for revisjon av eldre planer. I tillegg til utførlig veiledning, vil en sentral forskrift kunne bidra til at kommunene gjennomfører en gjennomgang av eldre reguleringsplaner på korrekt og kostnadseffektiv måte.

Mange kommuner som inngikk i undersøkelsen ønsker å gjennomgå eldre reguleringsplaner, men dette anses som svært tid- og kostnadskrevende. Vi anbefaler derfor at departementet igangsetter et arbeid med å se på økonomiske insentiver for et slikt arbeid. Kommuner som ønsker å gjennomføre en gjennomgang av eldre reguleringsplaner kunne for eksempel søke om midler og bistand til arbeidet.

Det kan også være aktuelt å se på gebyrsatsene kommunene har for endring av reguleringsplaner, herunder endring etter forenklet prosess. Gebyrer for privatinitierte reguleringsplaner ligger normalt langt høyere enn søknader om dispensasjon. Et spørsmål som burde undersøkes nærmere er hvilke gebyrsatser kommunene har vedtatt for endringer av reguleringsplaner, herunder små endringer som kan skje etter forenklet prosess. Som vi har vist kunne mange av de gjennomgatte dispensasjonsvedtakene vært unngått dersom kommunen i stedet hadde endret planbestemmelsen det ble dispensert fra. I mange tilfeller er det tale om små og uproblematisk endringer som i liten grad krever særlige utredninger. Dette tilsier at gebyrsatsen for forslag til slike endringer ikke behøver å overstige gebyrsatsene for dispensasjonssøknader. Dersom dette kommer tydeligere til syne i kommunenes gebyrforskrifter, vil tiltakshaver få et insitamant til å søke om planendring som et alternativ til dispensasjon.

---

<sup>35</sup> NINA, OsloMet, Holth & Winge, KS-rapport, *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*, 2022 s. 37-38.

<sup>36</sup> Blumentrath, S., Simensen, T. & Nowell, M. 2022. Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. NINA Rapport 2171.



## 6.5 Tiltak rettet inn mot behandling av dispensasjonssøknader

Undersøkelsen avdekket svakheter ved kommunenes behandling av dispensasjonssøknader som kan forklare omfanget av dispensasjoner. I det følgende foreslår vi tiltak som kan bidra til å endre denne praksisen.

Også her vil bedre samordningsrutiner kunne bidra til å redusere dispensasjoner. Dette er beskrevet utfyllende i 6.2. Vi ser også behov for å styrke kommunenes kompetanse når det gjelder tolkning og anvendelse av dispensasjonsbestemmelsen, med henvisning til resultatene våre om omfattende feil ved kommunenes behandling av dispensasjonssøknader. Kommunene bør få bedre veiledning med hensyn til hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal tolkes og håndheves. I dag finnes det ingen veileder på nasjonalt nivå, men enkelte Statsforvaltere og fylkeskommuner har særskilte veiledere for dispensasjoner. En rask gjennomgang av et utvalg av disse veilederne, viser at det er stor variasjon med hensyn til kvalitet, samt at flere veiledere gir ulik fortolkning av dispensasjonsbestemmelsen. Vår anbefaling, som fikk klar støtte av de utvalgte kommunene, er at departementet utarbeider en særskilt veileder for behandling av dispensasjonssøknader. Denne kan gi en grundig fremstilling av hvordan bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 19 skal forstås, med gjennomgående bruk av eksempler. Statsforvalteren kan i stedet benytte sin tid til å styrke oppfølgingen av kommunenes dispensasjonspraksis og gjennomføre erfaringsseminar og opplæring.

Med en nasjonal veileder kan kommunene bli mer trygge i sin rettsanvendelse, og dermed gjøre det lettere å avslå dispensasjonssøknader når lovens vilkår ikke er oppfylt. Tilsvarende vil en veileder gjøre det vanskeligere å innvilge dispensasjoner som ikke oppfyller lovens vilkår, noe som kanskje spesielt er relevant for de kommuner som behandler dispensasjonssøknader politisk. En felles veileder kan også bidra til en mer konsekvent klagebehandling blant Statsforvalterembetene. Dertil kan det bidra til økt forståelse av lovens krav blant de som vurderer å søke om dispensasjon. Vår vurdering er at dette vil kunne bidra til å redusere omfanget av dispensasjoner.

I tillegg til en veileder mener vi det er behov for å utvikle en mal for behandling av dispensasjonssøknader. Vi har identifisert om lag 20 spørsmål kommunene må ta stilling til når de skal behandle en dispensasjonssøknad. Ved å anvende en mal som tar opp samtlige spørsmål, supplert av en forklarende veileder, vil trolig kommunenes behandling av dispensasjonssøknader kunne bli mer presis og effektiv. En mal vil tydeliggjøre skillet mellom hva som er rettsanvendelse (§ 19-2 andre ledd) og hva som hører inn under det frie skjønnet (§ 19-2 første ledd), noe som vil bidra til å klargjøre når kommunene har adgang til å gi dispensasjon.

Vi mener også det kan gis sterkere anbefalinger om å gjennomføre dispensasjonsbehandling administrativt. En slik praksis vil skille de juridiske fra de politiske vurderingene sterkere i tråd med lovgivers intensjon.

## 7. Referanser

Blumentrath, S., Simensen, T. & Nowell, M. 2022. Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. NINA Rapport 2171.

Innst. 606 L (2020-2021) fra kommunal- og forvaltningskomiteen s. 11.

Kommunal- og distriktsdepartementets veileder; Planlegging for spredt bolig-, fritids og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder, mai 2020.

Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for kommuneplanens arealdel, mars 2022

Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for reguleringsplaner, 2022

NINA, OsloMet, Holth & Winge, KS-rapport, Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre, 2022.

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 404.

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

Prop. 169 L (2020-2021)

Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse; En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging, 2021.

Riksrevisjonens rapport Dokument 3:7 (2018–2019) Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker.

Sivilombudets temarapport: Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen (2020).

Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til landbruks- og matministeren, Dokument nr. 15:243 (2022-2023).

SOM-2022/1042

SOM-2018/4760

SOM-2015-3269

SOM-2014/334

SOM-2011/40

SSB 13434: KOSTRA-nøkkeltall for plan- og byggesaksbehandling.

SSB 12976: Dispensasjonssøknader.

Winge, N. (2017). Plan- og bygningsloven—en felles arena for sektorer og interesser? Kart og plan, 77(1), 7-20.