

Henning Grythe Nygard

Mindre endringer og avvik fra reguleringsplan

Hvordan behandles disse og kan plansystemet nyttes bedre?

Masteroppgave i Fysisk planlegging

Veileder: Vegard Hagerup

Medveileder: Terje Skjeggedal

Juni 2022

Henning Grythe Nygard

Mindre endringer og avvik fra reguleringsplan

Hvordan behandles disse og kan plansystemet nyttes bedre?

Masteroppgave i Fysisk planlegging
Veileder: Vegard Hagerup
Medveileder: Terje Skjeggedal
Juni 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og design
Institutt for arkitektur og planlegging



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Forord

Denne prosjektrapporten er en masteravhandling som avslutter et toårig masterstudium i fysisk planlegging ved Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet (NTNU). Gjennom studiet har det vært særlig fokus på bærekraftig byutvikling og arealplanlegging i urbane områder. Hele studiet og arbeidet med denne oppgaven har vært en spennende og lærerik prosess.

Bakgrunnen for oppgaven er å se på hvilke redskapet som blir brukt når et tiltak ikke er i tråd med plan, og hvordan dette kan gjøres på en enklere og raskere måte.

Jeg vil rette en stor takk til Vegard Hagerup og Terje Skjeggedal for god og nyttig veiledning gjennom hele prosessen. Jeg vil og takke andre som har bidratt med intervju, samt gode tips og råd i oppgaven.

Trondheim. 2022

Henning G. Nygard

Sammendrag

Oppgaven belyser og drøfter bruken av «mindre endring» av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven (PBL) § 12-14 i forhold til «full reguleringsendring» og dispensasjon. Dette ut fra lovgivers intensjon om enklere og raskere endring av plan og mindre bruk av dispensasjon. Solbergregjeringen hadde som mål å få til en enklere og raskere plan- og byggesaksbehandling, og alt tyder på at dagens regjering ønsker det samme. Et spørsmål er da om dette kan gjøres som «mindre endring», «full reguleringsendring» eller som dispensasjon. På grunnlag av bakgrunn for oppgaven vil problemstillingen bli: i hvilken grad og hvordan nyttes planredskapet «mindre endring», og hvilke fordeler/ulempes har redskapet sammenlignet med dispensasjon og «full reguleringsendring».

Forskningsspørsmål er med på å besvare problemstillingen og belyser temaer rundt omfanget av bruken, argumenter og vurderinger, raskere og mer fleksibel behandling av endringer, forutsigbarhet og medvirkning, samt om det er behov for forbedring av praksis eller lovverket. I oppgaven blir det presentert relevant teori og rammeverk, hvor mye av dette bygger rundt endring og avvik fra plan. Metodene som nyttes er både kvantitative og kvalitative i form av spørreundersøkelse, dybdeintervju og dokumentstudier. Det blir gjort analyse og diskusjon av interessante funn fra resultatdelen, hvor det blant annet blir sett på faktorer til variasjon i bruk, og om bruken av «mindre endring» har gått ut over forutsigbarhet og medvirkning.

I slutten av oppgaven vil det bli trukket konklusjoner på bakgrunn av resultater, samt analyse og diskusjon. Funnene indikerer at lovendringen i 2017 av §12-14 i PBL har hatt en effekt, og ført til økt bruk av forenklet behandling av mindre planendringer. Det er ikke gjort funn av at lovendringen i 2017 har vært med på å redusere dispensasjoner i stor grad. Det er stor variasjon blant kommuner om hvor mye planredskapet brukes, og hvilke endringer som gjøres ved bruk av metoden. Kommunenes informasjon/bevisstgjøring, samt planens plassering ser ut til å kunne ha en innvirkning på dette. På bakgrunn av resultater er det ikke antydninger til at bruken av «mindre endring» har gått på bekostning av medvirkning og forutsigbarhet. Slik bør denne åpningen for enklere behandling av mindre endringer av reguleringsplaner brukes i enda større grad enn i dag.

Abstract

This thesis discusses the use of «minor change» of zoning plan according to Planning and Building Act § 12-14, comparisons are made to dispensation and full change of zoning plan. This is based on legislators' intention of simpler and faster change of plans, and less use of dispensation. The Solberg government aimed to achieve a simpler and faster planning and construction case processing, and all indications are that the current government wants the same thing. A question then is whether this can be done as a “minor change”, “full change” or as a dispensation. Based on the background of the thesis, the issue becomes: to what extent and how is the planning tool “minor change” used, and what advantages/disadvantages does the tool have compared with dispensation and full change of zoning plan.

Research questions help to answer the issue, and examines topics around the scope of use, arguments and assessments, faster and more flexible processing of changes, predictability, and participation, as well as whether there is a need/opportunity for improvement of the practices and law. The thesis presents relevant theory and framework, where much of this is about change and deviation from plan. Based on the results, there will be made an analysis and discussion part, like various factors of variation in use, and whether the use of "minor change" has affected predictability and participation.

At the end of the thesis, conclusions will be drawn based on results, analysis, and discussion. The results indicate that change in the law in 2017 had had an effect and led to increased use of simplified treatment of minor plan changes. The change in the law in 2017 has not helped to reduce dispensations to a great extent. There is variation among municipalities about how much the planning tool is used, and what changes are being made. Municipalities information and awareness raising, as well as the location of the plan, seems to have an impact on this. Based on the results, there are no indications that the use of "minor change" has been at the expense of participation and predictability. Based on this, the opening for easier processing of minor changes to the zoning plan should be used more than today.

Innholdsfortegnelse

Forord	v
Sammendrag	vi
Abstract	vii
Figurer	x
Tabeller.....	x
1. Bakgrunn for oppgaven	1
1.1 Kunnskapsstatus – tidligere forskning.....	2
1.2 Bruken av begrepet «mindre endring» og «full reguleringsendring».....	2
2. Problemstilling	3
2.1 Forskningsspørsmål	4
3. Teori	5
3.1 Synoptisk og inkrementalistisk planlegging.....	5
3.2 Fra «government» til «governance»	6
3.3 Kommunikativ planlegging	8
3.4 Medvirkning	9
4. Rammeverk	10
4.1 Planhierarkiet.....	10
4.2 Reguleringsplaner	10
4.3 Planprosessen.....	11
4.4 «Mindre endring» av reguleringsplan (§12-14).....	12
4.5 «Full reguleringsendring» sammenlignet med «mindre endring».....	12
4.6 Byggesaksprosessen	13
4.7 Dispensasjon	13
4.7.1 Saksgangen ved dispensasjonssaker	15
4.7.2 Forskjeller mellom dispensasjon og «mindre endring»	15
4.8. Kommunal og moderniseringsdepartementets bakgrunn for lovendring i 2017	16
4.8.1 Høringsforslaget til lovendringen i 2017	17
4.8.2 Høringsinstansens syn og tilbakemelding til lovendringen	17
4.8.3 Vurderingen til departementet på innkomne tilbakemeldinger og merknader fra høringsinstanser, samt utarbeiding av den endelige lovteksten.....	18
5. Metodikk	20
5.1 Kvalitative og kvantitative metoder	20
5.2 Litteraturstudie.....	21
5.3 Case som metode	21
5.4 intervjuer.....	22
5.5 Dokumentstudier	23

5.6 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet	23
5.7 Valg av studieområdet	24
5.8 Bakgrunn for valg av intervjuobjekter til dybdeintervju	24
5.9 Begrensning av oppgaven.....	25
5.10 Mulige svakheter og feilkilder.....	25
6. Resultater	26
6.1 Spørreundersøkelse.....	26
6.1.2 Svakheter ved spørreundersøkelsen	27
6.2. Dokumentstudiet.....	29
6.2.1 Bakgrunn for valg av saker	29
6.2.2 Matrise	31
6.2.3 - «Mindre endring»	32
6.2.4 Dispensasjon	44
6.2.5 Resultat fra dokumentstudiet	52
6.2.6 Grafisk fremstilling av resultatene.....	54
6.3 Resultat fra dybdeintervjuene	55
6.4 Oppsummering av de viktigste resultat fra spørreundersøkelse, dokumentstudiet og dybdeintervju.	64
7.0 Analyse og diskusjon	67
7.1 I hvor stor grad benyttes «mindre endring» av plan etter §12-14 andre ledd i forhold til dispensasjon og «full reguleringsendring»?	67
7.2 Hvilke argumenter og hvilke vurderinger er gjort i sakene/vedtakene?.....	69
7.3 Har lovgivers mål om raskere og mer fleksibel behandling av endringer og avvik fra reguleringsplan blitt oppnådd?	71
7.4 Har bruken av «mindre endring» gått på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning?	72
7.5 Er det behov og muligheter for forbedring av praksis eller systemet/lovverket?.....	74
8.0 Oppsummering og konklusjon	78
8.1 Svar på forskningsspørsmålene	78
8.2 Svar på problemstillingen	82
8.2 Forslag til videre arbeid og forskning.....	83
Referanseliste	85
Vedlegg	88
Vedlegg 1 – Spørreundersøkelse	88
Vedlegg 2 - Intervjuguide.....	89

Figurer

Figur 1. Overgangen fra government (venstre) – til governance (høyre). (Medalen, T. 2021 – Incrementalism).....	6
Figur 2. Medvirkningsstigen (Etter Arnstein, 1969, Medalen, 2011)	9
Figur 3. Matrise – egenprodusert	31
Figur 4. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 1.	32
Figur 5. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 2.	34
Figur 6. Areal som går fra friområde til tilleggstomt for Case 3.	35
Figur 7. Markert rødt areal markerer reguleringsendringen og ny planavgrensning for Case 4.	36
Figur 8. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 5.	38
Figur 9. Kommunens forslag til endring er til venstre, og tiltakshavers forslag til høyre for Case 6.	39
Figur 10. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 7.	41
Figur 11. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 8.	43
Figur 12. Synliggjøring av det omsøkte tiltaket for Case 1 – dispensasjon.	44
Figur 13. Avslått søknad til venstre og godkjent søknad til høyere for Case 2 – dispensasjon	46
Figur 14. Synliggjøring av tiltaket ved situasjonskart for Case 3 – dispensasjon.....	47
Figur 15. Synliggjøring av tiltaket for Case 4 - dispensasjon.	48
Figur 16. Synliggjøring av tiltakene for Case 5 – dispensasjon.....	49
Figur 17. Synliggjøring av tiltaket for Case 6 – dispensasjon.....	51
Figur 18. Plassering av case i matrise for saker behandlet som «mindre endring».	54
Figur 19. Plassering av case i matrise for saker behandlet som dispensasjon.	54

Tabeller

Tabell 1. undersøkelse av omfang – Rekkefølge på kommunene i tabellen er tilfeldig.	27
------------------------------------------------------------------------------------------	----

1. Bakgrunn for oppgaven

Solbergregjeringen hadde som mål å få en enklere og raskere plan- og byggesaksbehandling, og alt tyder på at dagens regjering ønsker det samme. Selv små planprosesser kan ofte ta lang tid, og det er heller regel enn unntak at det skjer endringer undervegs. Dette skjer blant annet ut fra raskt endrede markeds- og rammebetingelser, og planer kan fort bli hengende etter samfunnsutviklingen. Det er uheldig for tiltakshaver, samtidig som planavdelingene i kommunene blir hardt belastet av de nye planendringene. Dette er også et betydelig samfunnsøkonomisk problem. Frykt for tunge endringsprosesser kan også føre til at man gjennomfører «dårlige» planer framfor å endre dem i den grad det er nødvendig (Hagerup, 2021).

Ut fra regjeringens mål om å få en enklere plan- og byggesaksbehandling, kom det en lovendring i PBL i 2017. I bakgrunnsdokumenter for lovendring av §12-14 i 2017, ble det fra departementet/regjeringen lagt til at det skulle bli enklere å gjøre mindre endringer. Hvor bakgrunnen for endringene blant annet var å redusere antall dispensasjonsbehandlinger fra reguleringsplaner. Videre legger kommunal og moderniseringsdepartementet til at det tidligere har vært en for snever adgang til å gjøre mindre endringer, noe de har ønsket å gjøre noe med (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2016). Ifølge dispensasjonsveileder fra Trøndelag fylkeskommune og statsforvalteren har endringene ikke bidratt til reduksjon i antall dispensasjoner etter 2017 (Trøndelag fylkeskommune og statsforvalteren i Trøndelag, 2021).

Solberg-regjeringen har ønsket mer bruk av denne muligheten, noe som kan gi raskere og enklere saksbehandling enn full planendring og bedre forutsigbarhet og mer permanente rettigheter enn dispensasjoner. Forslaget støttes av Sivilombudet, som i en del tilfeller har stilt seg kritisk til saker hvor kommunen har brukt dispensasjon fremfor planendring. Sivilombudet viser til at *«permanente avvik med generell gyldighet i reguleringsområdet skal gjøres gjennom reguleringsendring og ikke gjennom dispensasjoner»* (Hagerup, u.å.). Det er derfor grunn til å undersøke om planredskapet kan brukes mer av kommunene. Solberg-regjeringen har i tillegg ytret at de ønsker økt bruk av skjønn i forhold til tidligere praksis. Temaet har blitt tatt opp på plansamling for kommuner i Trøndelag og har fått stor interesse der. Slik ønsker kommunene og fylkeskommuner at det ses nærmere på mulighet og problemstilling rundt endring av plan (Vegard Hagerup, personlig kommunikasjon, 26.11.2021).

Trøndelag fylkeskommunen har ofte fått spørsmål rundt endring/mindre endring/dispensasjon i konkrete saker fra kommunene. Det er mulig å vurdere «mindre endring» av reguleringsplan hvis konsekvens av konfliktgrad er beskjeden, gjerne med utvidet grad av varsling (Hagerup, u.å.). Noen av kommunene er godt kjent med prosessen «mindre endring» av plan, og det kan være nyttig å gjennomføre intervjuer med disse.

1.1 Kunnskapsstatus – tidligere forskning

Gjennom presentasjoner/forelesninger fra fylkeskommunen i Trøndelag kommer det altså frem fra kommunene at de ønsker nærmere undersøkelser av planredskapet «mindre endring». Fylkeskommunene ønsker også å undersøke temaet nærmere da det ikke er gjort noen undersøkelser for nettopp dette temaet (Hagerup, u. å.).

Det har blitt forsøkt å søke opp i andre masteroppgaver som har skrevet om dette temaet uten hell, noe som er med på å gjøre studiets problemstilling ytterligere aktuell. De nærmeste oppgavene har vært rapporter som omfatter dispensasjon fra nyere reguleringsplaner og dispensasjon fra 100 – metersbeltet fra sjø. Det er imidlertid gjort mye lignende forskning på det som har med forenklete planprosesser, medvirkning samt forutsigbarhet og fleksibilitet i planleggingen å gjøre. Dette blir indirekte brukt for min oppgave da forutsigbarhet og medvirkning er en viktig del av oppgaven.

1.2 Bruken av begrepet «mindre endring» og «full reguleringsendring».

Lovteksten i Plan og bygningsloven (PBL) §12-14 lyder som følgende: «*Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene 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*» (PBL, 2008).

Gjennomgående i oppgaven vil § 12-14, andre ledd i PBL bli referert til som «mindre endring». «Mindre endring» er ikke nevnt i lovteksten, men blir brukt da selve lovteksten er lang og vanskelig å referere til. I lovteksten før 2017 ble «mindre endring» brukt, og etter å ha forhørt meg med kommuner og fylkeskommune, er dette et formulert begrep som fortsatt brukes av praktiske grunner om §12-14 andre ledd i PBL. Begrepet «full reguleringsendring» nyttes for å beskrive ordinær planprosess med full høringsrunde og politisk behandling etter kapittel 12 i PBL. Det er heller ikke et begrep som brukes i selve lovteksten, men brukes i daglig tale for å skille mellom en stor endring i reguleringsplan og mindre endring da disse har ulike prosesser.

2. Problemstilling

Muligheten for å benytte seg av mindre endring av plan økte etter lovendringen juli 2017. Fra den opprinnelige kunngjorte versjonen av plan og bygningsloven, (før 2017) lyder lovteksten som følgende: *Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Små endringer kan delegeres til administrasjonen.*

Fra rundskriv nr. H-6/17 ikrafttredelse av endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova går det frem at § 12-14 andre ledd i PBL endres slik at muligheten til å vedta endring av reguleringsplan etter en enklere prosess utvides. Det tidligere kriteriet «mindre endringer» erstattes av formuleringen «*når endringene 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.*» Målet er at den nye formuleringen skal samsvare med det som tidligere har vært lagt til grunn i praksis, adgangen til å gjøre reguleringsendringer utvides derfor noe. (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2017).

En av bakgrunnen for lovendringen var at man ønsket å redusere omfanget av ressurskrevende behandling av dispensasjonssøknader, og erstatte dette med forutsigbar avklaring av areal gjennom plan (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det vil derfor være ønskelig å gjøre sammenligninger av bruken til «mindre endring», opp mot avvik fra plan som skjer gjennom dispensasjon. Bruk av dispensasjon som sammenligning er med på å belyse hovedtemaet «mindre endring, det vil også bli gjort sammenligner opp mot «full reguleringsendring». Ut fra det nevnte i bakgrunn av oppgaven, er det ukjent hvor mye planredskapet «mindre endring» av reguleringsplan blir brukt, og det virke som om ikke alle kommunene har like god kjennskap til planredskapet.

På grunnlag av bakgrunnen for oppgaven vil problemstillingen bli: **I hvilken grad og hvordan nyttes planredskapet «mindre endring», og hvilke fordeler/ulempes har redskapet sammenlignet med dispensasjon og «full reguleringsendring».**

2.1 Forsknings spørsmål

For å besvare ulike deler av oppgaven blir det stilt beskrivende, normative og analyserende forsknings spørsmål. Beskrivende (deskriptivt) forsknings spørsmål er med på å forklare hvordan ting faktisk er, og ikke hvordan det burde være (Snl, 2019). Det er gjort lite registreringer på omfanget av bruken av planredskapet «mindre endring» av plan. Det beskrivende forsknings spørsmålet kan derfor være med på å dekke eventuelle hull i data. Innhenting av kvantitative data rundt de ulike planredskapene kan hjelpe til og danne et grunnlag for å besvare de andre forsknings spørsmålene i oppgaven.

Det neste forsknings spørsmålene er i større grad analyserende og vil bygge på den kvantitative informasjonen. Svar fra analyserende forsknings spørsmål vil være med på å belyse de kvalitative delene av oppgaven. Samtidig som et beskrivende spørsmål handler om hva som er, tar et normativt spørsmål for seg hva som bør være, og har som utgangspunkt å påvirke virkeligheten (Snl, 2022). Et slikt normativt spørsmål vil også dreie seg mot den kvalitative metoden.

Forsknings spørsmålene er som følgende:

- 1. I hvor stor grad og hvordan benyttes «mindre endring» av plan etter §12-14 andre ledd i forhold til dispensasjon og «full reguleringsendring»?*
- 2. Hvilke argumenter og hvilke vurderinger er gjort i sakene/vedtakene?*
- 3. Har lovgivers mål om raskere og mer fleksibel behandling av endringer og avvik fra reguleringsplan blitt oppnådd?*
- 4. Har bruken av «mindre endring» gått på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning?*
- 5. Er det behov og muligheter for forbedring av praksis eller systemet/lovverket?*

3. Teori

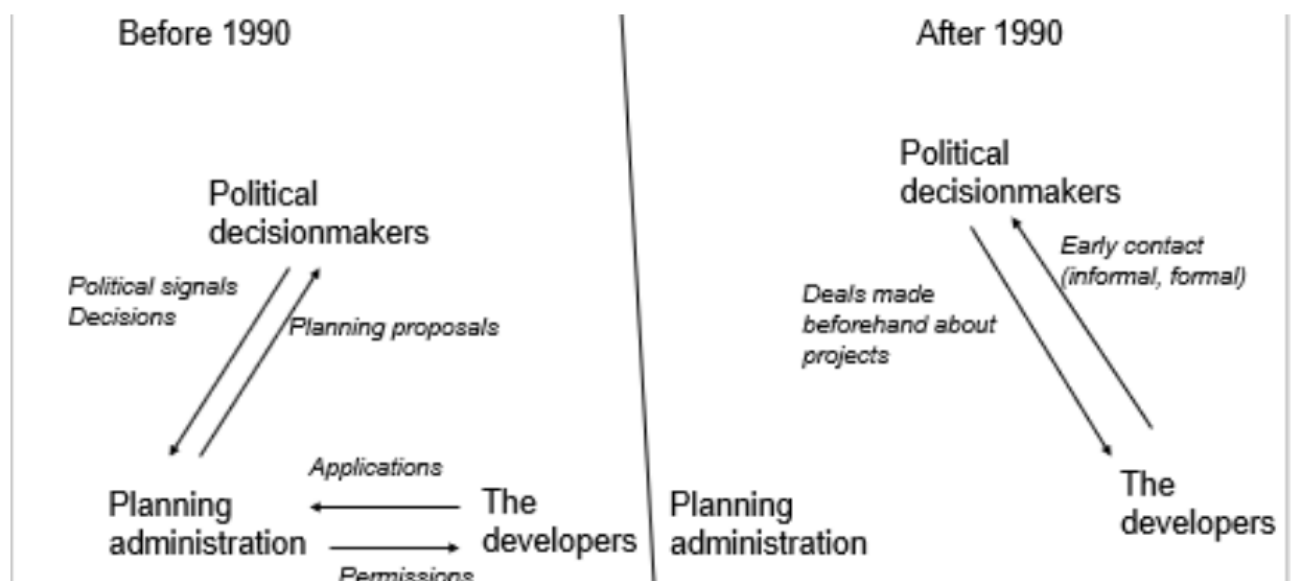
3.1 Synoptisk og inkrementalistisk planlegging

Planleggingsteorier er med på å drøfte det kunnskapsmessige grunnlaget for byplanlegging. Skillet går mellom de normative teoriene som forklarer hvordan planleggingen bør foregå, mens de empiriske teoriene beskriver hvordan planleggingen faktisk foregår basert på observasjoner og erfaringer. Den normative planleggingen tar utgangspunkt i den synoptiske planleggingsmodellen. Modellen for den synoptiske planleggingen følger en ubunden rasjonell planlegging som legger opp til en prosess uten konflikter hvor man har tid og ressurser til å gjennomføre det som behøves. Forhold mellom mål og middel er et sentralt tema i den synoptiske planleggingsteorien og det er viktig at beslutningstaker har kunnskap om mål, alternativer og konsekvenser i et langt tidsperspektiv (Medalen, 2021). Den synoptiske teorien kan møte utfordringer med en økt andel av aktører i planleggingen. For oppgaven ses teori rundt den synoptiske planleggingen på som relevant da det gjøres sammenligninger av langsiktige og kortsiktige planprosesser.

Ved inkrementalistisk planlegging blir det forsøkt å ha en oppbygning og fremstilling som ligner med på hvordan planlegging foregår i virkeligheten, hvor det foregår forhandling mellom offentlig myndigheter og private utbyggere. I inkrementalistisk planlegging blir det tatt mer hensyn til mangfoldet av aktører som påvirker planleggingen, og den ikke lineære måten avgjørelser tas på (Medalen, 2011). I motsetning til den synoptiske teorien, ses inkrementalistisk planlegging på som tilpasningsdyktig. I denne oppgaven dras det paralleller mellom inkrementalistisk planlegging og bruken av «mindre endring» og dispensasjon. Forhandlinger ved en inkrementalistisk planlegging dreier seg i større grad om å finne mulige løsninger enn å bli enige om målsetning (Kleven, et al. 1998). Ved inkrementelle beslutninger vil de enkelte vedtakene bestå i små endringer, vanligvis økninger, i eksisterende virksomhet eller i tidligere vedtak (SNL, 2022). Planleggingsteoriene ses på som aktuell da et av hovedtemaet i oppgaven er så på endring/avvik fra eksisterende vedtatte planer. Det var Charles E. Lindblom som introduserte begrepet i artikkelen «*The science of muddling throug*», basert på andre beslutningsformer (Medalen, 2021).

3.2 Fra «government» til «governance»

«Governance» blir ofte beskrevet som en videreutvikling av «government» og er beskrivende for forholdet mellom hierarki, marked og nettverk. «Governance» illustrerer skiftet i den tradisjonelle måten å styre på (Holmen & Farsund, 2010). «Government» på sin side forstås som en situasjon preget av planleggingen som gjøres av fagpersoner hos myndighetene, mest vanlig i planavdelingen i en kommune. I «governance» er det ikke et like tydelig mønster i planleggingen, og det er politisks styring gjennom andre mekanismer (hierarki, marked og nettverk). Planleggerens rolle kan si å ha blitt svekket, og andre aktører påvirker prosessen i større grad (figur 1) (Medalen, 2021).



Figur 1. Overgangen fra government (venstre) – til governance (høyre). (Medalen, T. 2021 – Incrementalism).

«Governance» fremstår som mer fragmentert enn hva «government» gjør, og kan med det trekkes mot den inkrementalistiske planleggingen som består av inkrementelle beslutninger med samhandling mellom ulike aktører med forskjellige posisjoner og ressurser. I dag er det vanlig at private utarbeider reguleringsplaner, og utbyggere kan ha direkte kontakt med politikere. Et resultat av direkte kommunikasjon mellom utbyggere og politikere er at medvirkning og samarbeid i planleggingen kan svekkes, da offentligheten ikke får innsyn i hva det blir forhandlet om. På grunn av dette får kommunen mer og mer en rolle som behandler av private planforslag, heller enn at den får være med på å styre den fysiske utviklingen ved egen planlegging (Medalen, 2011).

Endringen i maktforhold mellom marked, hierarki og nettverk, samt teori rundt «government» og «governance» ses på som relevant for min oppgave da saksbehandlingen rundt «mindre

endring» av plan og dispensasjon omhandler inkrementelle beslutninger, vurderinger og avveininger mellom offentlige planmyndigheter og markedet. Tore Sager hevder at i overgangen fra «government til governance har nyliberalismen blitt styrket. I teorien kan den markedsbaserte utviklingen kalles for nyliberalisme, og målet for nyliberalistene er ofte er å maksimere utbyttet. Nyliberalismen kan sees på som en restrukturering av forholdet mellom de private kapitaleiere og staten (Sager, 2011). Tankegangen i neo-liberalismen er at planleggere hindrer snarere enn å forbedre markedsmekanismene, planlegging truer den effektive ressursfordelingen, og gir politikere for mye makt. I forbindelse med oppgaven ville det og være interessant å se om det blir funnet trekk fra den markedsbaserte utviklingen med nyliberalisme.

En gjenganger er at utviklere hevder at planprosessene er kostbare, og at de går for sakte. For byutvikling kan det som nevnt sies å ha foregått en markedsdreining de siste 20 årene (Aarsæther og Nyseseth, 2020). Likevel gir PBL fra 2008 utrykk for at norske kommuner skal ha som mål og opptre som tydelige planaktører, og at det er kommunen sine folkevalgte som skal ha føringen i planleggingen (Aarsæther og Nyseseth, 2020). Teorien rundt dette er viktig da det er kommunen som har føringen i plansaker, og som bestemmer om søknader skal behandles i form av dispensasjonssøknad eller som mindre eller vesentlig reguleringsendring. Hva som avgjør dette går blant annet ut på konfliktgraden av planen (Hagerup, u.å.).

3.3 Kommunikativ planlegging

Siden problemstilling og forskningsspørsmål omhandler medvirkning og samarbeid er teori rundt kommunikativ planlegging aktuelt. Det har vært mye oppmerksomhet på kommunikativ planlegging de siste årene. Den kommunikative planleggingsteorien er prosessorientert, og bygger på en kommunikativ rasjonalitetstankegang (Regjeringen, 2001). Teorien handler om å oppfylle fire kriterier i sosial interaksjon: forståelig, vennlighet, legitimt og nøyaktighet. Kritikken mot den tradisjonelle planleggingen er at den har gjort for lite for å legge til rette for diskusjoner/dialoger. Et viktig tema er å se på hvordan deltagelse blir ivaretatt gjennom «mindre endring» og dispensasjon. Innbyggermedvirkning kan være svært verdifullt da det er med på å gi lokalkunnskap, samt gode alternativer, mål og verdier (Medalen, T. 2021). Teorien rundt den kommunikative planleggingen ses på som relevant da et viktig forskningsspørsmål ser på om bruken av «mindre endring» har gått ut over nettopp forutsigbarhet og medvirkning.

Gjennom kommunikativ planlegging er det ønskelig å åpne opp for deltakelse for flest mulig og ved kommunikativ rasjonalitet er det det beste argumentet som burde vinne. En beslutning tatt på kommunikative vilkår/rasjonalitet blir tatt der alle involverte parter har deltatt, og der alle deltakere har hatt like forutsetninger og er fullt informert. På denne måten blir ikke innbyggere passive mottakere av planleggingen, men aktive deltakere. I praksis er imidlertid dette ikke så enkelt å oppnå. Kritikere av samarbeidsplanleggingen hevder at en slik planlegging er utopisk fordi den overser etablerte maktposisjoner. I tillegg er ressurser for å kunne bedrive medvirkning i planleggingsprosesser ulikt fordelt (Regjeringen, 2001). En viktig del av forskningen min vil være å se hvordan konfliktnivået i sakene er. Det vil også bli sett på hvordan hensynet til naboer og sektormyndigheter blir ivaretatt.

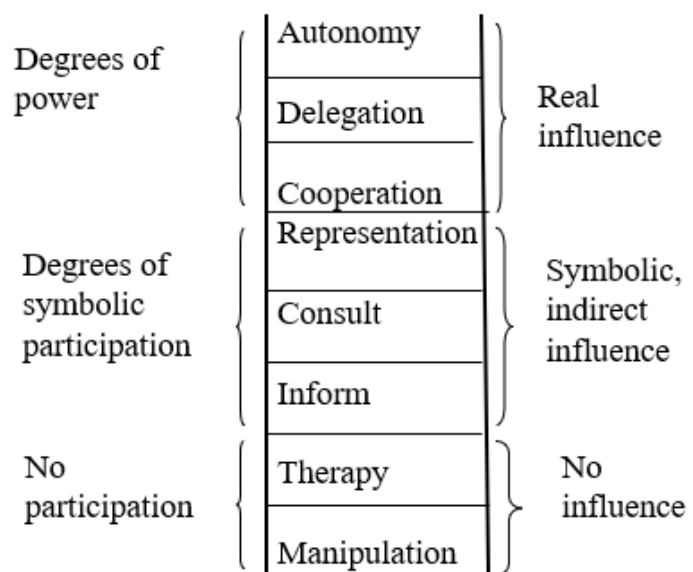
I artikkelen «*planning in face of power*» går John Forester inn på hvordan de etablerte og private utviklerne kan utøve den makten de har ved å feilinformere, eller ved feilaktig fremstilling av saker få gjennomslag gjennom direkte kommunikasjon med politikere. På denne måten oppnås ikke en like god deltagelse og det oppmuntrer ikke til en demokratisk prosess hvor innbyggere har mulighet til å påvirke planarbeidet. Noe som igjen er i strid med målene i den kommunikative planleggingsteorien (Forester, J, 1982). Teorien blir ansett som relevant da en del av oppgaven vil være å se på politikeres rolle og hvordan mangfoldet av aktører involveres ved bruk av redskapene «mindre endring» og dispensasjon.

3.4 Medvirkning

Et av de viktigste forskningsspørsmålene i oppgaven går ut på hvordan endringer og avvik fra reguleringsplaner kan behandles på en raskere og mer fleksibel måte enn i dag, uten at det går ut over forutsigbarhet og medvirkning. Det vil derfor være relevant å finne teori som knytter seg opp til dette. Medvirkning er en sentral del av den nye plan- og bygningsloven og blir ivaretatt gjennom § 5-1. Hvordan medvirkning blir ivaretatt i planprosess og i en dispensasjonsprosess blir det gått gjennom i rammeverket.

I planlegging er det viktig å skille mellom samfunnsdeltagelse og medvirkning. Hvorvidt alle borgerne er i stand til å bestemme over seg selv varierer fra samfunn til samfunn, det varierer også i hvor stor grad det legges opp til medvirkning. Arnsteins «*A ladder of citizen participation*» (figur 2) er en modell for å illustrere forskjellige grader av medvirkning. Arnstein beskriver at de nederste trinnene kjennetegnes ved diktatur, hvor vanlige innbyggere ikke har noe påvirkning på egen situasjon. Trinn 3-5 til kjennetegnes ved at tradisjonelle representative demokratier. Den reelle direkte innflytelsen har man i trinn 6-8 som praktiseres fullt ut på få enkelte områder, et eksempel på dette kan være folkeavstemninger. Innenfor planlegging er det særlig trinn 6 og 7 som gjelder for medvirkningsprosesser. Trinn 6 blir nevnt da det foregår planmøter og workshops. Trinn 7 gjelder i større grad for utbyggeraktører i forbindelse med arbeid av reguleringsplaner eller byggesak (Medalen, 2021).

Ut fra Arnsteins «*ladder of Citizen participation*», vil oppgaven omhandle trinn 6-7 (samarbeid og delegasjon) da disse stegene er de mest relevante for medvirkningsprosessene som foregår i



Figur 2. Medvirkningsstigen (Etter Arnstein, 1969, Medalen, 2011)

masteroppgaven. En viktig del av oppgaven vil være å se på om bruken av «mindre endring» blir misbrukt, eller om medvirkningen blir ivaretatt i stor nok grad. En sentral del av oppgaven er også å kartlegge konfliktnivået i sakene. I oppgaven vil informasjonsarbeid og bevisstgjøring også være et sentralt tema som bidrar til medvirkning.

4. Rammeverk

Rammeverket tar for seg viktige begreper, prosesser, lovverk og forskrifter knyttet til masteroppgaven.

4.1 Planhierarkiet

Det norske planhierarkiet består av forskjellige plantyper, og strekker seg fra overordnede retningslinjer og planer, helt ned til konkrete byggesaksprosjekter. Hvem som utarbeider de forskjellige planene avgjøres ut fra planens hierarki og ansvaret til myndighetene (Aarsæther og Nyseth, 2020).

Planstrategier og kommuneplan er de overordnede styringsverktøyene. Kommuneplanens samfunnsdel er med på å legge føringer for samfunnsutviklingen, samtidig som kommuneplanens arealdel legger føringer for arealbruken og videre reguleringsplaner (Trøndelag fylkeskommune, 2017). Mindre avvik fra kommuneplaner skjer som regel ved dispensasjoner. På bakgrunn av problemstilling og forskningsspørsmål er det de mest detaljerte planene som er aktuelle, da masteroppgaven sikter seg inn mot endring fra reguleringsplaner og avvik gjennom dispensasjon.

4.2 Reguleringsplaner

En reguleringsplan er et detaljert plankart med planbestemmelser og planbeskrivelse. Hvor detaljert reguleringsplanen er avhenger av formålet med planen og om de legger opp til videre detaljering for deler av planen når utbyggingstidspunkt nærmer seg (Aarsæther og Nyseth, 2020). Det finnes to undertyper av reguleringsplaner: områderegulering og detaljregulering. Reguleringsplaner er juridisk bindende når de er vedtatt, og er ment for å gi en detaljert beskrivelse av områder innenfor rammene fastsatt i en kommuneplan eller kommunedelplan. En reguleringsplan gir rett til, men ikke krav om å bygge på tomten hvor den aktuelle planen gjelder (Regjeringen, u.å.).

For min oppgave, som går inn på et detaljert nivå er det særlig detaljregulering som er aktuelt, dette er og den vanligste typen av de to planene. Private personer, foretak, organisasjoner og det offentlige kan fremme reguleringsplaner. Kommunen har deretter en plikt til å behandle den foreslåtte planen. I masteroppgaven vil det bli undersøkt hvordan kommunen behandler

endringssøknader, og søknad om avvik fra plan og hvilke standpunkt de har til dette. For eksempel om de vil kreves «full» eller «mindre» reguleringsendring.

4.3 Planprosessen

Planprosessen:

Planprosessene har til formål å ivareta samfunnsmessige verdier og interesser, særlig når det gjelder arealbruken. I prinsippet er det kommunens faste utvalg for plansaker som har ansvaret for at reguleringsplaner blir utarbeidet. Planprosess ses på som relevant for min oppgave da det vil bli gjort sammenligning av praksisen til de ulike planredskapene senere i masteroppgaven. Prosess ved «full reguleringsendring» er som ved behandling av ny reguleringsplan.

Planinitiativ

Prosessen starter med oversendelse av planinitiativ før bestilling av oppstartsmøte.

Planoppstart

Denne delen består først av et oppstartsmøte mellom tiltakshaver og kommunen, hvor det er mål om felles forståelse og nødvendig avklaringer for videre arbeid.

Videre følger kunngjøring og varsel om oppstart. Varselet går til offentlige organer og direkte berørte parter.

Utarbeidelse av planforslag

Her foregår utarbeidelse av forslag til reguleringsplan, inkludert plankart, bestemmelser, risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og eventuell konsekvensutredning (KU), vurderinger av innspill, opplegg for involvering, medvirkning og dialoger med relevante myndigheter slik at planleggingen skjer i tråd med krav og interesser (Bygg21, 2018).

Planbehandlingen:

Når arbeidet med planforslag er ferdigstilt sendes dette til kommunen. Kommunen avgjør om forslaget kan legges ut på høring og offentlig ettersyn. Fristen for å komme med innsigelser og andre merknader er på seks uker (Bygg21, 2018). Videre skjer det en bearbeidelse av planforslaget etter innspill i høringsprosessen og offentlig ettersyn. Dersom statlige myndigheter har motsatt seg forslaget og reist innsigelse vil det kreves mekling mellom partene (Leikvam & Olsson, 2018). Reguleringsforslaget skal være ferdig behandlet, og gjort klart for vedtak i løpet av tolv uker. Omfattende omarbeiding av forslaget kan medføre ny

høring/offentlig ettersyn. Det er kommunestyret som til slutt vedtar planen og den er da rettsgyldig. Innsigelsene som ikke løses lokalt, går til kommunal- og moderniseringsdepartementet til avgjørelse (Bygg21, 2018).

4.4 «Mindre endring» av reguleringsplan (§12-14)

Bakgrunnen for oppgaven er at det som nevnt i kapittel 1, foregikk en lovendring i 2017 som skulle gjøre det enklere å gjøre «mindre endring» av reguleringsplan. Den nye lovteksten i §12-14 andre ledd i PBL lyder som følgende: *«kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene 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»* (PBL, 2008). Gjennom oppgaven blir det imidlertid brukt et forenklet begrep gjennom «mindre endring» da lovteksten er lang og komplisert (se også kap. 1.3).

4.5 «Full reguleringsendring» sammenlignet med «mindre endring»

Ved «mindre endring» av plan foregår det også planprosess slik det gjør gjennom «full reguleringsendring» av plan, men dette skjer gjennom en forenklet prosess. Ved en prosess med «mindre endring» er det ikke noe krav om oppstartsmøte, men dette kan holdes om administrasjonen eller forslagstiller ønsker dette (Bergen kommune, u.å.). I motsetning til «full reguleringsendring», kan det ved forenklet endring i praksis gjøres endringer også i arealformål (se kap. 4.8) uten offentlig ettersyn og uten mange måneders saksbehandling og utredninger. Endringen innebærer at kommunene kan vedta delegasjonsreglement, med mulighet for at planutvalget kan vedta reguleringsendringene (Adlo, u.å.). Små endringer kan delegeres til administrasjonen.

Bestemmelsen i PBL §12-14 setter ingen frist for uttalelse, men det er lagt til grunn at en rimelig frist vil kunne være 2-3 uker. Dette opp mot 6 uker som er fristen for vanlig reguleringsendring (Adlo, u.å.). Etter at saken har vært på begrenset høring hos berørte myndigheter og naboer, så kan saken sendes til politisk behandling (Frøya kommune, 2020). Små endringer kan delegeres til administrasjonen. «Full reguleringsendring» ville derimot kreve enda en høringsrunde med det ordinære kravet på 6 ukers frist, og til slutt må planen godkjennes politisk, da slike vedtak ikke kan delegeres til administrasjonen (Adlo, u.å.). Det er opp til kommunene og bestemme

om saker kan gå som «mindre endring». Derfor vil det kunne være en del forskjeller fra kommune til kommune på behandlingen av slike saker, da lovgrunnlaget legger opp til skjønnsutøvelse.

4.6 Byggesaksprosessen

Byggesaksprosessen blir nevnt i rammeverket, da dispensasjoner ikke blir behandlet av planavdeling, men av byggesakskontorene. Ethvert tiltak som er søknadspliktig krever byggesøknad, og det er byggesakskontoret som har i oppgave å sørge for at prosjektet blir fulgt opp. Søknadene blir behandlet etter plan- og bygningsloven og bygget må derfor innfri krav til lovverk og tilhørende forskrifter. Tiltaket må være i tråd med bestemmelsene, både når det gjelder prosess og materielle krav som plassering og utnyttelse. Fristen for å behandle en dispensasjonssøknad avhenger av type søknad (Regjeringen, u.å).

Byggesøknader behandles etter byggesaksdelen i PBL (fjerde del), i tillegg behandles søknader etter sektorlover som må vurderes i løpet av godkjeningsprosessen. Forskrifter med på å spesifisere og utfylle lovteksten. Det er særlig byggesaksforskriften (SAK10), forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK) og Byggeteknisk forskrift 17 (TEK17) som blir brukt for behandlingen av slike søknader.

4.7 Dispensasjon

Dersom en byggesøknad avviker fra lovverket, reguleringsplaner eller øvrige bestemmelser må det søkes om dispensasjon. Ved dispensasjon er det to kumulative vilkår som må være oppfylt for å gi dispensasjon: hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir ikke vesentlig tilsidesatt. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må vært klart større enn ulempene etter en samlet vurdering (Regjeringen, 2009).

Dispensasjonsbestemmelsen er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller kan være behov for å gjøre unntak eller avvik. Utgangspunktet i forhold til planer er at unntak kan være situasjonsbetinget og på sin plass, dersom det:

- *«Ikke er hensiktsmessig eller på grunn av hastebehovet ikke er tid til å gjøre planendring».*
- *«Er ubetenkelig ut fra arealdisponeringshensyn».*
- *«Gjelder tidsbestemte eller midlertidige tiltak som ikke er naturlig å lage plan for.»*

- «Gjelder tiltak som er behandlet etter andre lover som gir forsvarlig prosess, avklaring og avgjørelse av samfunnsmessige hensyn» (Regjeringen, 2009).

Ifølge regjeringen sine sider kan dispensasjon også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. «Geografiske og andre lokale forhold kan variere. Planer virker over lang tid, og forutsetninger og omgivelser forandrer seg». Det som er viktig å huske på, er at for små tiltak, vil det være ressurskrevende å gjennomføre en planendring, da det krever en omfattende saksbehandling, særlig i saker der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt, (Regjeringen, u.å).

Å undersøke dispensasjon vil være en viktig del av forskningen da det vil bli gjort sammenligner av dispensasjon og reguleringsendringer i oppgaven. Det er mulig å søke om dispensasjon fra større og mindre forhold. I denne oppgaven vil det være særlig aktuelt å se på større dispensasjonssøknader som er i grenseskillet mellom «mindre endring» og eventuelt «full reguleringsendring». I denne oppgaven er det viktig å påpeke at dispensasjon ikke fører til en endring av plan da dette er et avvik, som gjelder en konkret søknad.

Ifølge dispensasjonsveilederen til Trøndelag fylkeskommune har det ikke blitt noen reduksjon i antall dispensasjoner etter lovendringen fra 2017, noe som gjør det enda mer aktuelt å undersøke temaet nærmere. Selv om begge vilkårene i PBL § andre ledd er oppfylt, kan kommunen avslå søknad om dispensasjon, jf. PBL 19-2, første ledd. Det forutsettes da at kommunen kan gi en saklig begrunnelse for å ikke gi dispensasjon, et slik vedtak er påklagbart. En begrunnelse fra kommunen for å gi avslag kan for eksempel være at det innenfor området er gitt tilsvarende dispensasjoner tidligere, og det dermed kan være behov for å avklare problemstillingen gjennom planbehandling. Det kan ikke dispensereres fra saksbehandlingsregler og i utgangspunktet heller ikke fra enkelte regler i byggeteknisk forskrift (Trøndelag fylkeskommune og statsforvalteren, 2021).

Det må vurderes hvilke virkning en dispensasjon vil ha i enkelte tilfeller, særlig når det gjelder presedens og grensegang mot planbehandling/endring av plan. Dersom det blir gitt dispensasjon av mer allmenn karakter, slik at det skaper presedens, kan en plan i praksis være satt til side. Denne virkningen er særlig viktig å være påpasselig for kommunen, og på denne måten unngås det spørsmål ved likebehandling. Når det gjelder dispensasjon fra planer, må kommunen ta utgangspunkt i konkrete bestemmelser, og hvilke hensyn som lå til grunn for denne, noe forhåpentligvis planen/bestemmelsene vil svare på. Det kan og finnes svar i byggeforskrifter og tidligere bestemmelser (Trøndelag fylkeskommune og statsforvalteren, 2021).

4.7.1 Saksgangen ved dispensasjonssaker

Reglene om saksgang for dispensasjoner følger §19-1 i PBL. Dispensasjon krever en grunnet søknad, i søknaden må det redegjøres for hvilke bestemmelser det søkes dispensasjon fra og hvilke grunner som taler for at det bør gis en dispensasjon. «*Begrunnelsen må bygge på spesifiserte, klare og relevante hensyn rund tiltaket*» (Statsforvalteren, 2014).

Dispensasjonssøknader skal nabovarsels før det sendes til kommune. I varsel skal søker opplyse om at det er to ukers frist for å komme med merknader. Dispensasjonssøknader som berører regionale og statlige interesser, skal få tilsendt dispensasjonssøknad før kommune kan gi dispensasjon. Dersom statlige eller regionale myndigheter har negative merknader, bør ikke kommunen gi dispensasjon jfr. § 19-2 (Statsforvalteren, 2014).

I vedtak må det konkret vises hvordan lovens vilkår er oppfylt. Det må gå klart frem av vedtakas begrunnelse av hvilke hensyn og vurderinger som er gjort. Det er særlig viktig å være oppmerksom på krav til begrunnelse der politisk utvalg går imot administrasjonen innstilling. Både innvilgelse og avslag på dispensasjon kan påklages av berørte parter, statlige eller regionale myndigheter og andre med klageinteresse. Fristen for å komme med klage er tre uker etter at vedtaket har kommet frem til partene (Statsforvalteren, 2014).

4.7.2 Forskjeller mellom dispensasjon og «mindre endring»

Sammenligningen er med på å vise forskjeller og likheter mellom redskapene. Dette blir gjort for å se på hvilke fordeler/ulempes «mindre endring» har i forhold til dispensasjon. Det er vanlig at en reguleringsprosess har flere aktører enn hva en dispensasjonsprosess har. I en reguleringsprosess er grunneiere, rettighetshavere andre interesserte involverte i prosessen. I en dispensasjonssøknad kreves det ikke nødvendigvis ikke at alle disse involveres i prosessen. Mange aktører i planprosessen fører til åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra berørte interesser og myndigheter. Flere aktører kan sies å ha flere fordeler, blant annet slik at beslutningsgrunnlag blir bedre opplyst.

Ved en byggesøknad, og dispensasjonsbehandling er det en konkret søknad som blir behandlet. Det er ikke noen forhandling, eller planmøter som fører til endring på en søknad undervegs, slik det blir gjort i en planprosess. Klageadgangen er noe ulik, da et avslag på dispensasjon kan påklages politisk, og et avslag på et planinitiativ ved en «mindre reguleringsendring» ikke kan

påklages. Vedtak kan delegeres administrativt ved begge metodene. Fristen for naboer til å komme med klage til de ulike redskapene er også omtrentlig lik.

Rettsvirkningen av en dispensasjon gjelder kun for den aktuelle søknaden, og endrer ikke plangrunnlaget. En ny søknad vil da kreve ny dispensasjon. En planendring endrer plangrunnlaget og gir slik en rettighet av mer permanent karakter. Slik gir vanligvis en planendring større sikkerhet for tiltakshaver.

4.8. Kommunal og moderniseringsdepartementets bakgrunn for lovendring i 2017

Det er tre forhold som ligger til grunn for å benytte adgangen til å gjøre endring i reguleringsplan uten «full reguleringsendring». Det avgjørende, for om saken krever behandling etter §12-14 er om «endringene betraktes som vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt». Videre går det frem i lovforslaget at dersom det foreligger protest fra nabo eller andre berørte, «*vil en endring som kan karakteriseres som nevnt ovenfor, og som ligger innenfor planen hoveddrømme, kunne anses å ligge inn under regelen om endring av reguleringsplan* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Videre går det frem fra bakgrunnsdokumentene at endring etter §12-14 ikke sendes ut på høring, men den skal foreligge berørte myndigheter. Og andre berørte parter skal ha mulighet til å uttale seg». I andre avsnitt av §12-14 er det åpnet opp for å kunne gjøre en planendring gjennom enklere prosess. Hva som menes med «mindre endring» i bakgrunnsdokumentene «*er endringer som ikke har noen nevneverdig betydning for berørte parter eller interesser. Dersom det foreligger noen innsigelse fra berørte myndigheter, eller private, vil ikke endringen ses på som mindre og saken må behandles som full reguleringsendring*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Kommunal og moderniseringsdepartementet har i bakgrunnsdokumentene lagt til grunn at det tidligere har vært en relativt snever adgang til å endre reguleringsplaner gjennom en enklere prosess. Videre går det frem i bakgrunnsdokumentene at det må tas en konkret vurdering i de enkelte tilfellene, om saker kan behandles som en «mindre endring», eller om det bør behandles som en «full reguleringsendring». Er kommunene i tvil blir det lagt til grunn at endring bør følge ordinær saksbehandling for plan. Dette er en viktig del av oppgaven da det vil bli sett på vurderinger og argumentasjon for valg av de ulike redskapene.

Dersom en endring er konfliktfylt, vil det kunne være nødvendig med en bredere vurdering og medvirkning. Noe som også gjelder dersom en endring krever avklaring fra sektormyndigheter, eller at endringen er i strid med overordnede planer. Før endringen i 2017 er det nevnt at «mindre endring» ikke omfatter endring av arealformål eller hensynssoner. Justering av grense mellom to formål kan likevel anses som en «mindre endring», noe som også gjelder for justeringer på, byggegrenser, frisiktsoner, samt linjeføring for infrastruktur. Det betyr altså at PBL fra før 2017 tillot justeringer i eksisterende element, men ikke innføring av nye elementer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

4.8.1 Høringsforslaget til lovendringen i 2017

I høringsforslaget som ble sendt ut i forbindelse med lovendringen i 2017 ble det foreslått å utvide mulighet for endring av plan i en enklere prosess. Forslaget skulle kunne være med på å gi kommunene større grad av planfaglig skjønn ved hvilke vurderinger som kunne gjøres, etter de enklere sakbehandlingsreglene.

Det ble foreslått følgende endringer: «*Kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene i planen*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

4.8.2 Høringsinstansens syn og tilbakemelding til lovendringen

I forbindelse med høringen til det nye lovforslaget mottok departementet 102 uttalelser om endring av reguleringsplan: 9 fra direktorater, 14 fylkesmenn, 11 fylkeskommuner, 38 kommuner og 29 andre. 67 høringsuttalelser ga støtte til forslaget, mens 19 uttalte seg mot, 4 som uttaler at de ikke har merknader og øvrige uttalelser gir uttrykk for synspunkter uten å ta ettertrykkelig standpunkt. Med dette kan det sies at det i hovedsak var bred støtte til forslaget. De fleste var positive til forslaget og til en enklere prosess så lenge at tiltaket ikke går ut over noen viktige interesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Enkelte av kommune påpeker at de vil være behov for å ha tydelige kriterier for vurdering av hvilke endringer som kan gjøres som «mindre endring» og dermed en enklere prosess. Enkelte direktorater og fylkeskommuner var mer skeptisk til forslaget, da det kreves vanskelige skjønnsmessige vurderinger for å avgjøre om endringene oppfyller de foreslåtte vilkårene, samt

at det kan bli mangelfull medvirkning. Det var særlig en rekke natur og friluftsansjoner som var skeptiske til endringene. De hadde bekymringer om at det kan bli foretatt endringer av reguleringsplan uten medvirkning fra ansjoner og allmenhet, noe som igjen kan gå ut over viktige natur- og friluftsanser, samtidig som det blir vist til demokrati og forutsigbarhet i planlegging er en gjenganger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Kystverket er blant annet skeptisk til at behandlingsmåte i større grad enn før vil være opp til kommunene. Miljødirektoratet mener det bør være snever adgang til slike endringer, og viste til grøntarealer og naturmangfold, der miljø og friluftsansjoner har lokal kunnskap. Riksantikvaren mener at det var uheldig at det kan åpnes for store endringer, og at fagmyndigheter må tillegges avgjørende vekt. Rogaland fylkeskommunene påpeker medvirkning, og uklarhet rundt hvem som skal kontaktes. Østfold og Sogn og Fjordane fylkeskommune var skeptiske fordi det kan svekke forutsigbarheten og allmenne interesser i planleggingen, noe også kommunesektorens ansjon (KU) påpeker, samtidig som det kan svekke medvirkningen. Norsk friluftsliv mener det var uakseptabelt og tilsidesetter viktige demokratiske prinsipper, når allmenheten ikke får uttale seg. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Noen av høringsinstansene foreslår at det i bestemmelsene må tas med at ved eventuelle innsigelser fra fagmyndigheter, må det gjennomføres ordinær saksbehandling med høring og offentlig ettersyn. Videre hevdes det at endringene må være små, og at endringer ikke skal være i konflikt med viktige allmenne interesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

4.8.3 Vurderingen til departementet på innkomne tilbakemeldinger og merknader fra høringsinstanser, samt utarbeiding av den endelige lovteksten

Departementet vedtok å opprettholde forslaget om enklere regler for endring av plan, men med noen endringer da saksbehandlingsreglene klargjøres og suppleres. Som det kommer frem av omtalen, har det normalt ikke vært anledning til å innføre nye planelementer i reguleringsplan ved bruk av «mindre endring». Departementet mener dette må endres for en mer fleksibel og ressursbesparende gjennomføring av enkle planendringer.

Samtidig ser departementet at det var naturlig å erstatte «Mindre endring», med tydelig formulering om at der konsekvensene av endringene som er viktig, og ikke nødvendigvis størrelsen på endringen. Departement mener videre at det burde gjøres en planfaglig og praktisk vurdering her, og at det skal legges vekt på konsekvenser for omgivelsene, og behov for bredere medvirkning. Departementet mener det bør være avgjørende om at utgangspunktet for vurdering må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt, og på den måten vil kreve bredere medvirkning og grundigere behandling. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Dersom endringen ikke er av slik karakter, og innenfor planens hovedramme, kan endringen anses å kunne gjøres med en forenklet prosess, selv om det foreligger protester fra nabo eller andre berørte. Forslaget tar sikte på å legge til rette for en enklere planprosess, også hvor det skal innføres nye planformål, eller grenser mellom formål endres. Uten at dette går ut over planens hovedramme. Departementet forutsetter at fagmyndighetenes uttalelser skal tillegges vekt. *«Dersom fagmyndighetenes innsigelse gir klart uttrykk for at det bør kreves «full reguleringsendring», bør kommunen ta hensyn til dette. På denne måten vil da ikke vilkårene for en enklere prosess være til stede»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Høringsinstansene foreslo og at det burde sikres en bredere medvirkning og bedre opplysning av saken. «Mindre endringer» behøver ikke å legges ut på høring og offentlig ettersyn, da det kun er krav om begrenset foreligging. Det er ikke angitt noe frist, men departementet legger til grunn at en frist på 2-3 uker er tilstrekkelig. Departementet foreslår og endring i regler om å innhente uttalelser fra berørte, da mange i høringen etterlyste dette. Departementet foreslo derfor å legge til «berørte myndigheter», *«noe som ikke vil gå ut over saksbehandlingstiden, men føre til flere innspill og økt merknadsbehandling»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

5. Metodikk

I metode kapitlet vil det bli sett på hvilke metoder som er relevante for å besvare forskningsspørsmålene og hvorfor disse metodene er aktuelle for masteroppgaven.

5.1 Kvalitative og kvantitative metoder

Valget mellom kvalitative og kvantitative metoder gjøres ut fra det som er mest hensiktsmessig, ikke ut fra oppfatningen fra hva som generelt er den beste metoden. Derfor varierer hva som er best fra studie til studie. De kvalitative og kvantitative delene kan kombineres, og tall fra de kvantitative delene kan være med på å underbygge resultat fra de kvalitative metodene (Tjora, 2017). I denne masteroppgave blir det brukt både kvalitative og kvantitative metoder. Den kvantitative metoden vil bli brukt da et av forskningsspørsmålene går inn på å undersøke omfanget av de ulike planredskapene. Dette blir gjort på bakgrunn av at det er lite datagrunnlag rundt «mindre endring» fra plan på SSB og KOSTRA.

KOSTRA er en landsomfattende statistikkinnhenting på plan og byggesak. KOSTRA blir oppfattet som et unøyaktig og vanskelig system og mange av spørsmålene KOSTRA stiller er utydelige og dermed motas det forskjellige svar (Vegard Hagerup, personlig kommunikasjon, 13.05.2022). Det er derfor ikke innhentet tall fra KOSTRA i denne oppgaven da disse tallene må anses som upålitelige og upresise.

Hensikten med de kvantitative metodene er å samle informasjon som lett kan systematiseres. Informasjonen må kunne standardiseres i form av tall, innsamling av primærdata kan skje gjennom spørreskjemaer med lukkede svaralternativer (Thaagard, 2003). Datainnsamlingen av de kvantitative dataene i masteroppgaven vil være nyttig for å besvare andre deler av oppgaven. Likevel er ønskelig at det er den kvalitative delen av oppgaven vil bli vektlagt i størst grad. Kvalitativ metode innebærer å hente muntlig og tekstlig informasjon om få studieobjekter. I studiet forsøkes det å innhente mange og varierte opplysninger, der hovedfokuset er å oppnå en helhetsforståelse for planredskaper og dispensasjon. Det vil være viktig å komme i kontakt med «nøkkelpersoner» som har god kunnskap til de ulike planredskapene, og vet hvordan disse fungerer i praksis. Det vil også være viktig å innhent kvalitative data så tidlig som mulig fra saker, da dette er en viktig kilde til informasjon.

5.2 Litteraturstudie

Det viktigste materialet for litteraturstudiet blir redegjort for i teori og rammeverk. Teorikapittelet er viktig som grunnlag for det videre arbeidet og vil bli gjort tidlig i prosessen. Forskning skal videreutvikle kunnskap, samtidig som den skal skape ny. Litteraturstudiet baserer seg i hovedsak på tidligere kurs på masternivå, kompendier og artikler innen arealplanlegging. Videre er det gjort søk i databaser som Google og Oria. Viktige søkeord har vært reguleringsplan, dispensasjons og endring fra plan.

5.3 Case som metode

Casene vil være med på å danne et informasjonsgrunnlag for den neste metoden som er intervju. Ifølge Johannessen et.al (2010) kjennetegnes casestudier ved at ett eller noen få tilfeller studeres inngående. Ved gjennomføring av casestudie er det viktig å skaffe seg så mye inngående kunnskap om temaet som mulig. Så lenge fenomenet som blir undersøkt har kjente grenser er det mulig å gjennomføre en case studie av det (Gerring, 2007). Et eksempel på studieobjekt i dette forskningsarbeidet er en bestemt reguleringsplan med tilhørende dokument.

Det kan skilles mellom to typer av case-studier. Dette avhenger om man undersøker en enkelt case, eller om man ser på flere caser samtidig (fler-casestudie). I flere-casestudier er det vanlig at man undersøker et hoved case med flere andre caser i et sammenligningsperspektiv. Slik er det mulig å identifisere forskjeller, likheter, styrker og svakheter mellom de forskjellige sakene (Gerring, 2007). Under masteroppgaven vil det være aktuelt å benytte et fler-casestudie da det er ønskelig å sammenligne de forskjellige planredskapene opp mot hverandre.

Yin forklarer at for å gjennomføre en casestudie bør man følge en tydelig metodisk retning. Dette kan man gjøre ved å gjøre antagelser rundt temaet man undersøker, noe som kan gjøres ved å lese teori og gjennomføre litteraturstudie. På denne måten kan man definere problemstillingen og finne ut hva som er relevant å ha med videre (Yin, 2009). En casestudie kan beskrives som en intensiv, systematisk undersøkelse av et enkelt individ, en gruppe, eller en annen enhet, hvor forskeren undersøker data knyttet til flere variabler. Yin viser til ulike sammenhenger hvor det kan være lurt å gjøre en casestudie:

1. Når forskningsspørsmålet er stilt med hvordan eller hvorfor
2. Når student ikke har kontroll over atferds hendelser når studiet fokuserer på samtidens hendelser.
3. Når studiet fokuserer på samtidens hendelser.

På bakgrunn av problemstilling og forskningsspørsmål, vil det ut fra de presenterte sammenhengene være aktuelt å gjennomføre en case studie. For masteroppgaven vil det blant annet være mulig se på argumentasjon og vurderinger i tilknytning til de ulike måtene å avvike/endre plan på. Yin beskriver videre flere svakheter ved ensidig informasjonsenting, og forklarer at flere metoder for informasjonsinnhenting vil bedre validiteten på case studien. Ved mine casestudier er det planlagt å ha flere kilder for bevisgrunnlag, samtidig som det vil være viktig med en god og systematisk analyse av dataene som kommer frem. Det er planlagt å kunne analysere 14 caser i oppgaven, hvor den ene delen består av saker som «mindre endring» av plan, og den andre er består av dispensasjonsbehandling.

5.4 intervjuer

Intervjuer brukes for å studere meninger, holdninger og erfaring, og det ønskelig å se verden fra informantens sted. intervjuer er den vanligste metoden for datagenerering innenfor kvalitativ forskning og særlig dybdeintervjuer er utbredte (Tjora, 2017). Intervju for den kvalitative delen dreier seg mot de normative og analyserende forskningsspørsmålene. Dette for å kunne svare på hvordan endringer og avvik fra reguleringsplaner kan behandles på en raskere og mer fleksibel måte enn i dag, uten at det går ut over forutsigbarhet og medvirkning. Det er også stilt spørsmål om dispensasjon og «full reguleringsendring» for å gjøre sammenligninger. Det er gjort intervju av en rekke aktører med erfaring fra prosessene med endring fra plan og avvik fra dispensasjoner. Formålet med intervjuene er å belyse sider av de aktuelle forskningsspørsmålene og annet som ikke kommer frem litteraturen. I forskningen er det ønskelig å kunne intervju personer med ulik stilling og bakgrunn, henholdsvis: kommune, fylkeskommune og statsforvalter.

Det er ønskelig å ha en intervjusetting der samtalen fremstår som en dialog, der informanten snakker fritt. Det er et mål og skapene en relativt fri samtale som handler noen utvalgte temaer som er valgt ut på forhånd. Det er lagt opp til en romslig tidsramme hvor informanten kan reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til det aktuelle temaet. Lokasjon av intervju burde foregå et sted hvor informant føler seg trygg (Tjora, 2017), dette er dog mest aktuelt i sensitive temaer, og anses ikke så viktig i denne oppgaven. Likevel bør informanten selv velge sted for intervjuet for å skape trygge rammer. Datainnsamlingen og lagringen av intervjuer er gjennomført etter prosedyrer godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD).

Intervju som metode vil også være med på å besvare det beskrivende forskningsspørsmålet, som omhandler i hvor stor grad de ulike planredskapene blir brukt. For å kartlegge slike tall, kreves det mange informanter. Etter samtale med veileder har det vært hensiktsmessig å kunne ta for seg et fylke, og Trøndelag ble en naturlig avgrensning da studiested er her. For den kvantitative delen er det brukt et intervju i form av lukkede svaralternativer.

5.5 Dokumentstudier

En kvalitativ analyse handler om å finne frem til meningsinnholdet i materialet, og for å komme frem til det kan man fortolke eller analysere materialet. Det er enkelte forskjeller i fortolkning og analyse det er verdt å være klar over. En analyse deler det opprinnelige innholdet i biter, og forskeren prøver videre å finne et budskap eller mønster (Tjora, 2017). Hensikten med dokumentstudiet i masteroppgaven er å innhente faktaopplysninger om de ulike planredskapene, og se på hvilke vurderinger som er gjort, blant annet for å undersøke hvorfor det er gjort «mindre reguleringsendring» kontra «full reguleringsendring». Videre kan dokumentstudiene gi innsikt i årsaker til at det velges å behandle en søknad som dispensasjon eller reguleringsendring. Det er viktig å se på argumentasjonen i dokumentene og da eventuelt se om det er mulig å finne noen mønstre, og trekke konklusjoner rundt de ulike planredskapene.

En fortolkning handler om å sette noe i en sammenheng og selve målet med en fortolkning er å finne meninger som ikke ligger i den. Det er viktig å benytte teori rundt det man undersøker, for å kunne sette det i kontekst for å se hvilken mening det gir (Johannessen, et al 2010). I dokumentstudier benyttes i hovedsak dokumenter som er utarbeidet for andre formål en forskning (Tjora, 2017). I masteroppgaven blir det undersøkt og analysert plandokumenter, byggesaksdokumenter, samt andre relevante saksdokumenter for temaet.

5.6 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet

«I kvantitativ forskning benyttes en statistisk form for generalisering. Dette innebærer at trekk ved utvalget og trekk ved hele populasjonen må sammenlignes» (Tjora, 2017 s. 238). I denne oppgaven blir det gjort sammenligninger av praksisen i de ulike kommunene i Trøndelag ved bruk av «mindre endring». Dataene som blir sammenlignet er derfor ikke representativt for planbehandlingene i hele landet. Likevel ses utvalget å være representativt, da kommunene i Trøndelag har ulik størrelse, sammensetning av befolkning og areal, samt kyst og innland. Det

er representert små og mellomstore kommuner, som er med på å vise bruken av planredskapet i forskjellige deler av landet.

Begrepet reliabilitet er et uttrykk for hvor solide og pålitelige resultatene av en undersøkelse er (Yin, 1994). For å forsøke å opprettholde en god reliabilitet i forskningen er det oppretthold kontakt med intervjuobjekter ved epost i forkant og etterkant av intervjuene (det ble stilt oppfølgingsspørsmål og det ble spurt om saker til dokumentstudiet). Begrepet validitet er et uttrykk for gyldighet og relevans (Halvorsen, 1993). I kvalitative forskningsprosjekt omhandler dette om å forsikre seg om at empirien er valid, og at undersøkelsen er med på å svare på problemstillingen til forskningsspørsmålet. For validiteten av denne oppgaven sikres det ved å se på informasjon fra intervjuene opp mot informasjon fra dokumentstudiet. Dette vil være med på å gi en bekreftelse på at informasjon fra de ulike metodene er riktige. Intern validitet innebærer om empirien som samles inn, gir svar på spørsmålene som stilles (Yin, 1994).

5.7 Valg av studieområdet

For å kunne svare på problemstilling og forskningsspørsmål vil det være nødvendig å definere et avgrenset studieområde. Etter korrespondanse med veiledere har det blitt satt til å være Trøndelag fylke (se og kap. 5.6). En årsak til dette er at studiested er Trondheim, og at veileder har god kontakt med kommunene i Trøndelag gjennom arbeid som planveileder i fylkeskommune.

5.8 Bakgrunn for valg av intervjuobjekter til dybdeintervju

Det er sett på mindre, mellomstore og større kommuner for å synliggjøre hvordan planredskapet blir brukt i forskjellige typer kommuner. For eksempel har Trondheim kommune planer i byområder, og mindre kommuner som Selbu og Frøya har flere planer i hytteområder. Verdal og Orkland representerer de mellomstore kommunene med varierte plantyper. Folketallet, og antall plansaker varierer mye og det vil bli interessant å se om dette har noen effekt på hvordan kommunene bruker redskapet.

5.9 Begrensning av oppgaven

Det kunne ha vært interessant å se på forandring i den praktiske bruken av «mindre endring» før og etter lovgivningen i 2017. Dette ville vært for tid- og ressurskrevende, og er utenfor rammene som er satt i denne masteroppgaven. Det har blitt forsøkt å gjøre søk i KOSTRA, men disse tallene er både ufullstendige og unøyaktige for å besvare problemstilling og forskningsspørsmålene (som nevnt i kap. 5.1).

Det kunne også ha vært interessant og gjort enkle sammenligninger av praksisen rundt behandlingen av planendring i nabolandene Sverige og Danmark. Samtidig ville det ha vært nyttig og gjort undersøkelser av de samfunnsøkonomiske virkningene av temaet. På grunn av tidsrammer og ressurser for oppgaven ville det blitt for krevende å gjennomføre disse oppgavene.

5.10 Mulige svakheter og feilkilder

Ved gjennomføring av spørreundersøkelsen, ble det sendt ut mail til alle kommuner i Trøndelag som spurte om dispensasjoner fra reguleringsplan (se vedlegg). Det viser seg at de fleste kommunene ikke skiller mellom dispensasjon fra reguleringsplan og kommune(del)planer i sine arkiver, noe som gir et feil grunnlag å sammenligne omfanget på.

Dybdeintervjuet er i resultatdelen presentert for seg selv da det er en viktig del av oppgaven. Vanligvis er dette sammenflettet/supplerende med andre resultater. Det har blitt valgt å gjøre det slik da det er vanskelig å supplere informasjon på spørreundersøkelse og dokumentstudiet slik som det er presentert i denne oppgaven.

6. Resultater

I dette kapitlet vil det bli presentert funn fra de ulike metodene. Spørreundersøkelse, som er den kvantitative delen, samt dybdeintervju og undersøkelse av saksdokumenter som er den kvalitative delen. Først blir det fremstilt funn fra spørreundersøkelsen, videre med dokumentstudier og så til slutt funn fra dybdeintervjuer som bygger oppunder forskningsspørsmålene. Det blir presentert funn fra de tre metodene hver for seg da de tre metodene undersøker såpass forskjellige tema. Dermed blir dybdeintervjuet presentert i eget delkapittel da dette blir sett på som mest ryddig i denne oppgaven.

Innsamling av data for de ulike metodene har skjedd delvis parallelt. Der det er hensiktsmessig vil resultatene bli fremstilt i form av tabeller og figurer. Funn fra datainnsamlingen vil være med på å besvare de ulike forskningsspørsmålene. Til slutt vil det bli presentert en sammenfattende drøfting, hvor funn fra de tre metodene blir satt opp mot hverandre. Dette er også med på å bekrefte validiteten av oppgaven.

6.1 Spørreundersøkelse

En viktig del av oppgaven er å se på mengden av saker som blir behandlet etter § 12-14 andre ledd, for så å sammenligne opp mot dispensasjon og «full reguleringsendring». Dette blir gjort for å synliggjøre forholdet mellom de ulike metodene. Den kvantitative undersøkelsen vil være med på å besvare det første forskningsspørsmålet: I hvor stor grad blir «mindre endring» av plan etter §12-14 andre ledd benyttet i forhold til dispensasjon og «full reguleringsendring»?

For å kartlegge omfanget av bruken av «mindre endring» ble det utformet en mail som ble sendt ut til alle kommunene i Trøndelag (vedlegg 1). Av de 38 kommunene i Trondheim var det totalt 16 kommuner som svarte (tabell 1). Ut fra svarene i spørreundersøkelsen er det flere saker som er behandlet som dispensasjon, en hva som er behandlet med «mindre endring». I spørreundersøkelsen var det færrest saker behandlet som «full reguleringsendring».

Videre viser de kvantitative resultatene i spørreundersøkelsen at de fleste kommunene er kjent med planredskapet «mindre endring» og har behandlet en eller flere saker gjennom §12-14 andre ledd. Resultatene viser imidlertid at det er stor variasjon mellom de ulike kommunene i hvor stor grad de bruker planredskapet «mindre endring», noe som var forventet før undersøkelsen. Tallene viser at Orkland er den kommunene som har gjennomført klart flest

endringer med redskapet. Grong og Hitra kommune er av de kommunene som har brukt planredskapet i liten grad i 2021. Noe overraskende var det at flere av kommunene ikke har gjennomført noen «full reguleringsendring». Det er også stor variasjon blant bruken av dispensasjon.

kommune	dispensasjon	mindre endring	full endring
Orkland	54	13	1
Skaun	5	3	0
Verdal	4	4	7
Rindal	7	1	1
Overhalla	3	4	0
Nærøysund		3	0
Hitra	46	1	2
Heim	27	6	1
Selbu	54	7	0
Grong	25	0	1
Trondheim		7	
Frøya	49	2	8
Tydal	30	2	0
Rennebu	35	6	0
Indre Fosen	45	1	0
Melhus	51	6	0
Steinkjer	60	2	0

Tabell 1. Spørreundersøkelse – Rekkefølge på kommunene i tabellen er tilfeldig.

6.1.2 Svakheter ved spørreundersøkelsen

Ved nærmere undersøkelser viser det seg at flere av dataene som er presentert i tabell 1 er unøyaktige og det er grunnlag til å si at datainnsamlingen ikke gikk helt slik det skulle. Innsamlingen av data for spørreundersøkelsen skjedde parallelt med dybdeintervjuer. Ettersom den detaljert intervjurunden fortsatte, viste det seg at flesteparten av dispensasjonssøknadene blant kommunene er dispensasjon fra kommuneplan og ikke reguleringsplaner. De kvantitative resultatene, og antallet av dispensasjoner er dermed ukorrekte og unøyaktige blant noen kommuner, da dispensasjoner fra kommuneplan er medregnet (selv om det ble spurt om dispensasjoner fra reguleringsplan i e-posten som ble sendt ut til kommunene). Det ville vært svært ressurs og tidkrevende å skille dispensasjon fra kommuneplan og reguleringsplan i oppgaven. Det har derfor ikke vært tid til å gjøre nærmere undersøkelser av disse tallene. Det har heller ikke vært mulig å skille dispensasjoner som er gjort fra kommuneplan og

reguleringsplan gjennom søk i KOSTRA, da disse tallene er både unøyaktige og misvisende (nevnt i kap. 5.1). Tallene som er notert som «full reguleringsendring» ses heller ikke på som helt nøyaktig og aktuelt. Enkelte av kommune påpeker at det er vanskelig å skille en «full reguleringsendring», opp mot utarbeidelse av ny plan.

Svarene for «mindre endring» ses derimot på som troverdige og nøyaktige, da kommune har god oversikt over hvilke slike saker det har gjennomført i sine arkiver. Hovedtemaet i denne oppgaven er nettopp «mindre endring», derfor ses spørreundersøkelsen på som relevant for oppgave. Dette selv om data for dispensasjon og «full reguleringsendring» ikke tilsvarer virkeligheten. Tallene som tar for seg dispensasjon og «full reguleringsendring» er likevel tatt med for å synliggjøre forholdet mellom redskapene ut fra kommuners vurdering.

6.2. Dokumentstudiet

Dokumentstudiet er viktig for oppgaven da det er med på å synliggjøre praksisen av bruken til «mindre endring». Metoden er med på å besvare forskningsspørsmålene: Hvilke argumenter og hvilke vurderinger er gjort i sakene/vedtakene? Har bruken av «mindre endring» gått på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning? Samt er det behov og muligheter for forbedring av praksis eller systemet/lovverket?

6.2.1 Bakgrunn for valg av saker

For å belyse problemstilling og forskningsspørsmål har det blitt prioritert å velge ut saker som er i grenseskillet mellom «mindre endring» og dispensasjon. Fremstillingen av saker er derfor todelt da det i dokumentstudiet er lagt vekt på sammenligninger med dispensasjon. Det er ikke valgt å fremstille egne saker som «full reguleringsendring». Dette blir derimot en indirekte del av dokumentstudiet da det blir gjort vurderinger rundt omfang av endringene, og om konfliktgrad er så stor at sakene faktisk burde vært behandlet som «full reguleringsendring». Det har derfor blitt prioritert å velge saker som har en viss størrelse på omfang av endringene, samt saker med forskjellig type tiltak for å vise spekteret av saker som behandlet som «mindre endring» og dispensasjon. Valg av saker behandlet som «mindre endring» og dispensasjon er gjort etter søk i kommuners arkiver. Kommuner har også lagt ved saker som «mindre endring» i forbindelse med svar på spørreundersøkelse (vedlegg 1). Siden informasjon for saker i dokumentstudiet er innhentet fra de ulike kommunene og Trøndelag fylkeskommune sine arkiver, blir det ikke referert til kilder i de ulike sakene.

Mailen som blir sendt ut til de ulike kommunene i forbindelse med spørreundersøkelsen etterspør kun saker av «mindre endring» (vedlegg 1). Det blir ikke spurt om saker av dispensasjon i spørreundersøkelsen, da dette vil bli et tema i de mer detaljerte intervjuene. Tanken var at det er vanskelig å få tilsendt sammenlignbare saker som går inn på større tiltak i en reguleringsplan, da dispensasjoner ofte omhandler mindre avvik. Ved å intervju de ulike kommunene kan man derfor etter et lengre intervju få bedre forståelse for hvilke saker som kan være aktuelt å sammenligne. Generelt er omfanget av endringene på tiltakene behandlet etter §12-14 i PBL lavere enn hva som blir presentert i dokumentstudiet. For å vise en bredde i hvilke saker som blir behandlet gjennom planredskapet, er det presentert saker hvor endringene er både omfattende og enkle.

I bakgrunnsdokumentene for endringen av plan og bygningsloven av 2017, var en årsak at det skulle bli enklere å gjennomføre «mindre endring» av plan for å kunne redusere antall dispensasjonssøknader. I bakgrunnsdokumentet for «mindre endring» menes det med dette endringer som relativt sett er mindre i forhold til plan, og som ikke går ut over hovedtrekkene i planen. Dersom en endring er konfliktfylt, vil det kunne være nødvendig med en bredere vurdering og medvirkning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Departementet mener *«det bør være avgjørende om at utgangspunktet for vurdering må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt, og på den måten vil kreve bredere medvirkning og grundigere behandling»*. Dersom endringen ikke er av slik karakter og er innenfor planens hoveddramme, kan endringen anses å kunne gjøres med en enklere prosess. Selv om det foreligger protester fra nabo eller andre berørte. Videre går det frem i bakgrunnsdokumentene at formålet med endringen av PBL 2017 var å legge til rette for en enklere prosess, også hvor det innføres nye planformål, eller grenser mellom formål endres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det blir også viktig å se på i hvilken måte vedtakene er gjort da det er tre måter å gjøre vedtak på. Disse kan enten gjøres delegert av administrasjonen, delegert til politisk utvalg eller av vedtak gjennom kommunestyret.

6.2.2 Matrise

Med bakgrunn i valg av sak vil det være viktig å se på hvor omfattende endringene er, og det vil være viktig å se på hvor stor konfliktgrad endringene har medført for involverte parter. Det er ønskelig å undersøke nettopp disse faktorene fordi det er viktige tema for å kunne være med på å besvare problemstillingen og de nevnte forskningsspørsmålene. Matrisen er laget på bakgrunn av eget skjønn og en subjektiv vurdering, altså en kvalitativ plassering og ikke en eksakt kvantitativ plassering. For å synliggjøre vurderingene og sette det i perspektiv blir matrisen satt sammen av de to parameterne endring og konflikt. Matrisen vil bestå av fire kategorier med fargekoder for å vise spekteret blant de ulike sakene som blir behandlet etter §12-14 andre ledd og dispensasjon. I forbindelse med denne delen av oppgaven er det gjort undersøkelse av til sammen 14 ulike saker, der åtte av disse er «mindre endring» og seks saker er behandlet som dispensasjon. Til slutt vil sakene bli plassert inn i matrisene for å se på de nevnte parameterne.

Konflikt	Lav	Middels	Høy
Omfang av endring			
Liten			
Middels			
Høy			

Figur 3. Matrise – egenprodusert

6.2.3 - «Mindre endring»

Case 1.

Områderegulering – Malvik kommune.

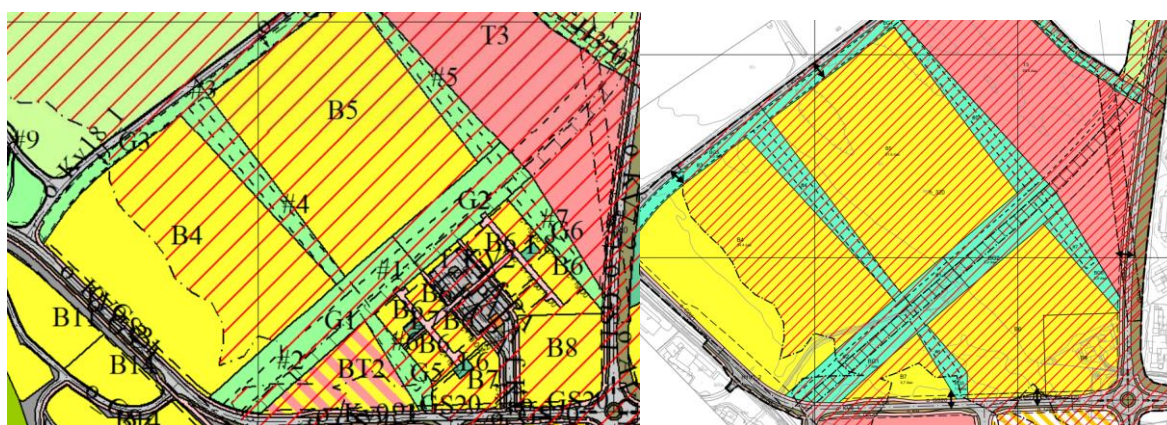
Innsendte forslag: 02.07.2021 (plankart) - bestemmelser revidert 22.11.2021.

Planbeskrivelse innsendt 22.09.2021 - Vedtatt: 07.12.2021 av Formannskapet (politisk behandling).

Saksopplysninger:

Hensikten med endringene i denne saken var å tilpasse områdeplan for Melhus Sentrum slik at den er i tråd med nytt krav til sikkerhetskrav til Metro Vann ledning. Dette innebar å flytte areal avsatt til grønnstruktur, noe som igjen førte til flytting/justering av areal avsatt til bebyggelse. Det ble i tillegg justert reguleringsbestemmelser til de nevnte endringene. Formålet offentlig tjenesteyting ble tatt ut av planen, da de nye bebyggelsesarealet ble ansett til å være for lite for dette formålet (Figur 4).

Endring av posisjon på bebyggelsesområder, medførte at det ble innsendt 11 uttalelser. Disse medførte kun små justeringer av forslaget da berørte myndigheter ikke hadde sterke innvendinger mot planen. De mest konfliktfylte merknadene kom fra naboer, som hadde kommenterer til støy, anleggsarbeid, og medvirkning i planarbeidet. Rådmannen bemerker i saken at disse punktene har vært gjennom en omfattende medvirkningsprosess tidligere og det blir ikke tatt hensyn til disse.



Figur 4. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 1.

Oppsummering av saken:

Omfang: De nevnte endringene ovenfor blir vurdert til å være middels til høyt omfattende, da det ble endret en del i strukturen til områdereguleringen. Det ble i tillegg tatt ut et arealformål fra planen.

Konfliktnivå: Konfliktgraden blir vurdert til å være middels, da ingen av de berørte myndighetene hadde noen sterke innvendinger til forslaget. Det ble gjort noen justeringer på planen, i tillegg var det et par sterke innvendinger fra naboer, disse ble ikke tatt til følge.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels til høy grad av endring og konflikt (oransje).

Case 2.

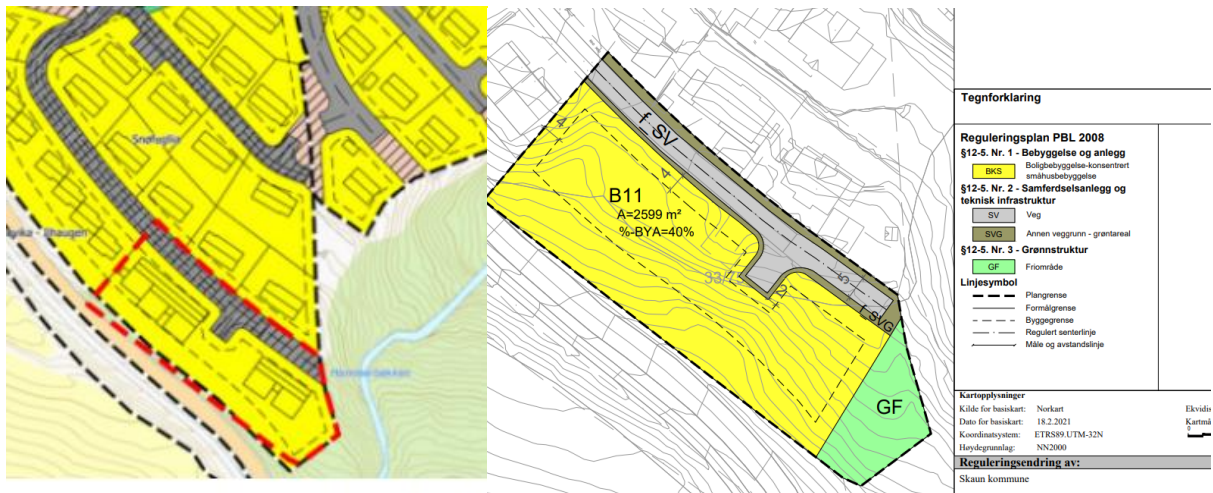
Reguleringsplan for Snøfuglia - Skaun kommune. Dato satt for revisjon av plan:

22.10.21 – vedtatt 17.11.2021 av Plan og miljøutvalget (politisk behandling).

Saksopplysninger:

Hovedformålet med denne endringen var å legge til rette for utbygging av tomannsboliger, fremfor leilighetsbygg (figur 5). Dette medførte endringer i plankart og tilhørende bestemmelser. I løpet av varslingstiden kom det inn fem høringsuttalelser. Statsforvalteren hadde en innsigelse til planen, dette gjaldt et minimumskrav til antall boenheter som sikret at det fortsatt ble tilstrekkelig utnyttelse innenfor planen. Statsforvalteren hadde også faglige råd om at støy bør kartlegges, og avbøtende tiltak bør innarbeides i plankart og bestemmelser. Det burde også bli utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Det ble videre gjennomført justeringer av bestemmelser knyttet til parkering, overvann og VA. De andre berørte myndighetene hadde ingen sterke innvendinger til forslaget.

Fra naboer var det flere tydelige negative kommentarer til planforslaget. De mente at omfanget av arbeidene og tidspunktet de kommer på oppleves som en stor endring for berørte naboer, sentrale og perifere. Merknadene omhandlet grunnforhold, trafikk, bebyggelse og annet.



Figur 5. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 2.

Oppsummering av saken:

Omfang: Skaun kommune skriver at forslaget ikke i noen vesentlig grad skiller seg fra tidligere plan, og at planendringer samlet sett vil ha flere positive enn negative konsekvenser. Omfanget av endringen blir vurdert til å være middels til lav.

Konflikt: Under varslingen av reguleringsendringen ble det mottatt fem innspill, deriblant en innsigelse fra statsforvalteren. Basert på den någjeldende plan ble innsigelsene trukket. Det var imidlertid flere negative merknader fra naboer. På grunnlag av dette blir konfliktgraden vurdert til å være middels.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels grad av endring og konflikt (gul).

Case 3.

Kjøp av tilleggstomt - Overhalla kommune

Innsendt søknad: ukjent - Vedtatt: 06.10.2021 i formannskapet (politisk behandling)

Saksopplysninger:

Ansvarlig søker ønsket i denne saken å få kjøpe et regulert areal avsatt til friområde som tilleggstomt. Arealet er på rundt 100 m². Bakgrunnen for søknaden var at tiltakshaver ønsket å kunne legge avkjøring til utleieenheten på dette området, da det var trangt for parkering på eksisterende areal. Det regulerte friområdet hadde ikke lenger noen funksjon da det førte rett inn i en boligtomt (figur 6). Tiltaket er også vurdert etter naturmangfoldloven § 8 til 12. Kommunen valgte å behandle saken som «mindre endring» da tiltaket «ikke utløser krav om risiko- og sårbarhetsanalyse, får virkning for andre enn grunneiere som endringen berører, er i strid med overordnet plan, eller forventer å påføre naboer ulemper som kan utløse krav erstatning etter ekspropriasjonsloven».



Figur 6. Areal som går fra friområde til tilleggstomt for Case 3.

Oppsummering av saken:

Omfang: Kommunen vurderte tiltaket til å ikke endre hovedtrekkene i planen samtidig som endringen ikke fikk betydning for berørte parter. Omfanget av endring blir vurdert til å være lav.

Konflikt: De berørte naboene hadde ingen merknader til søknaden, konfliktgraden blir dermed vurdert til å være lav.

Denne saken blir med dette plassert inn under lav grad av endring og konflikt (grønn).

Case 4.

Reguleringsplan Osean settefisk - Nærøysund kommune

Oppstart: Plankart er datert til 30.10.19. Sendt ut til høring 06.11.19 - Vedtak: 29.01.2021 - Delegert av administrasjonen.

Saksopplysninger:

Hensikten med endringene i denne saken var å utvide planavgrensningen, både på sjø og land da bedrift krevde mer plass enn hva den eksisterende reguleringsplanen la opp til. Utvidelsen av planområdet vil være en videreføring av arealformålet innenfor den eksisterende reguleringsplanen. Det ble søkt om å utvide noen områder i sjø for å kunne fylle opp landarealer, hvor det ble anslått at store masser av fjell måtte flyttes (figur 7).

Det interessante i denne saken er saksbehandlingen først ble gjort som dispensasjon, der søknaden ikke ble innvilget. Etter innsigelse fra berørte myndigheter ble det satt krav om å behandle søknaden som en «mindre endring» fra plan. Trøndelag fylkeskommunene mente at plan og bestemmelser ville bli vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, og ville undergrave planen som styringsverktøy. Søknaden ble senere godkjent som «mindre endring» av plan etter PBL § 12-14, uten kjente merknader.



Figur 7. Markert rødt areal markerer reguleringsendringen og ny planavgrensning for Case 4.

Oppsummering av saken:

Omfang: Omfanget av endringen var nokså stor da det innebærer utviding av planavgrensningen, noe som igjen medførte betydelige terrenginngrep. Dette var en grunn til at saken ikke kunne bli behandlet som en dispensasjon. Omfanget i denne saken blir satt til å være middels til høy.

Konflikt: Etter avslag ble saken endret fra dispensasjon til «mindre endring» av plan. I behandlingen av «mindre endring» av plan var konfliktnivået imidlertid lavt, og det var ingen vesentlige merknader fra berørte myndigheter. På grunnlag av dette blir konfliktgraden vurdert til å være middels til lav.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels grad av endring og konflikt (gul).

Case 5.

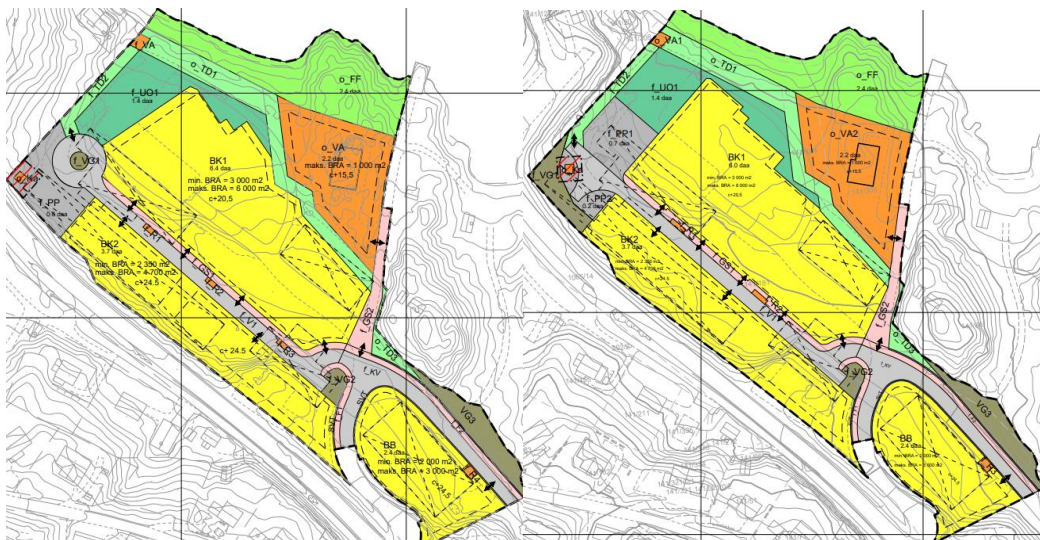
Eli løkken bruk. Skaun kommune.

Reviderte bestemmelser fra 15.06.21. Plankartet er datert 17.06. Endringsnotat er fra 20.08.21. Frist for merknader ble satt til 09.09.21 – «Mindre endring» ble vedtatt 29.11.2021, delegert av administrasjonen.

Saksopplysninger:

Hensikten bak denne endringen var å justere formålsgrenser i forbindelse med rotasjon/reorientering av bebyggelse på grunn av optimalisering av solforhold og solbelyste uteoppholdsarealer (figur 8). I søknad om rammetillatelse ble det fra ansvarlig søker søkt om dispensasjon fra små overskridelser fra byggegrenser, som følge av lysforhold og reorientering av bebyggelse. Andre dispensasjoner gikk ut på endret plassering av nettstasjon og parkering, som følge av en nødvendig støttemur. I en senere forhåndskonferanse ble det drøftet med kommunen, at saken burde bli behandlet som forenklet reguleringsendring da kommunen ønsket dette. Det ble i tillegg satt som krav å utarbeide en ny VVA-plan.

Det ble mottatt merknad fra NVE, som gikk ut på å planforslaget skulle være med på å redegjøre for hvordan overvannshåndtering er tenkt å bli løst. Det er ellers ikke nevnt noen merknader fra andre parter under planendringen.



Figur 8. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 5.

Oppsummering av saken:

Omfang: I saksframlegg kommer det frem at det ble gjort ni endringer i plankart, samt endringer i bestemmelser. Omfanget av disse endringene blir totalt satt til å være middels til høy.

Konfliktgrad: I forbindelse med «mindre endring» er det ut fra sakspapirene liten konfliktgrad. Graden av konflikt blir satt til å være lav.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels grad av endring og konflikt (gul).

Case 6.

Reguleringsplan Botn – Dyrdalslia. Selbu kommune.

Plankart med «mindre endringer» oversendt 14.06.2021. Vedtatt ved politisk behandling av utvalg for plansaker 14.09.2021.

Saksopplysninger:

Formålet med endringen var å utvide tomt, slik at eiendommen får større uteoppholdsarealer i retning sør. Tomten har eksisterende areal på 1132 kvm og det var ønskelig å utvide tomten til den ble 1800 kvm (figur 9). Eiendommen er regulert i plankartet, og arealet der tomten ønskes utvidet er regulert til friområde. Det kom inn merknader fra fire berørte parter, merknadene

kom i hovedsak fra statsforvalteren som ga faglige råd om å ikke utvide tomten da det vil skape større press på omkringliggende dyrka jord, samtidig som det kan skape presedens.

Fylkeskommunen støttet kommunens vurdering at ved å åpne for tomter på 1,8 dekar vil det kunne gi konsekvenser for fremtidig lignende saker og at dette vil være uheldig. Naboer hadde også merknader til tiltaket og viser til lav utnyttelsesgrad og større press på jordbruksområdene. Denne saken ble med dette politisk behandlet hvor det faste utvalget for plansaker går imot administrasjonens og kommunedirektørens innstilling. Søknaden blir godkjent og tomten blir satt til å være på 1,8 dekar.



Figur 9. Kommunens forslag til endring er til venstre, og tiltakshavers forslag til høyre for Case 6.

Oppsummering av saken:

Omfang: Denne søknaden er i seg selv en relativt liten endring, da det handler om å utvide en tomt. Det som er spesielt, er at eiendommen ligger i et regulert, sentrumsnært boligfelt hvor det er satt krav til maks tomteareal på 1.5 dekar. Omfanget av endringen blir satt av til å være middels.

Konflikt: Saken har forholdsvis stor konfliktgrad da endringen går over grensen som er satt i bestemmelser. Andre berørte parter og naboer hadde ingen merknader til tiltaket. Saken blir med dette satt av til å ha middels til høy grad av konflikt.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels til høy grad av endring og konflikt (gul/oransje).

Case 7.

Selbu kommune. Damtjønnå hyttegrend:

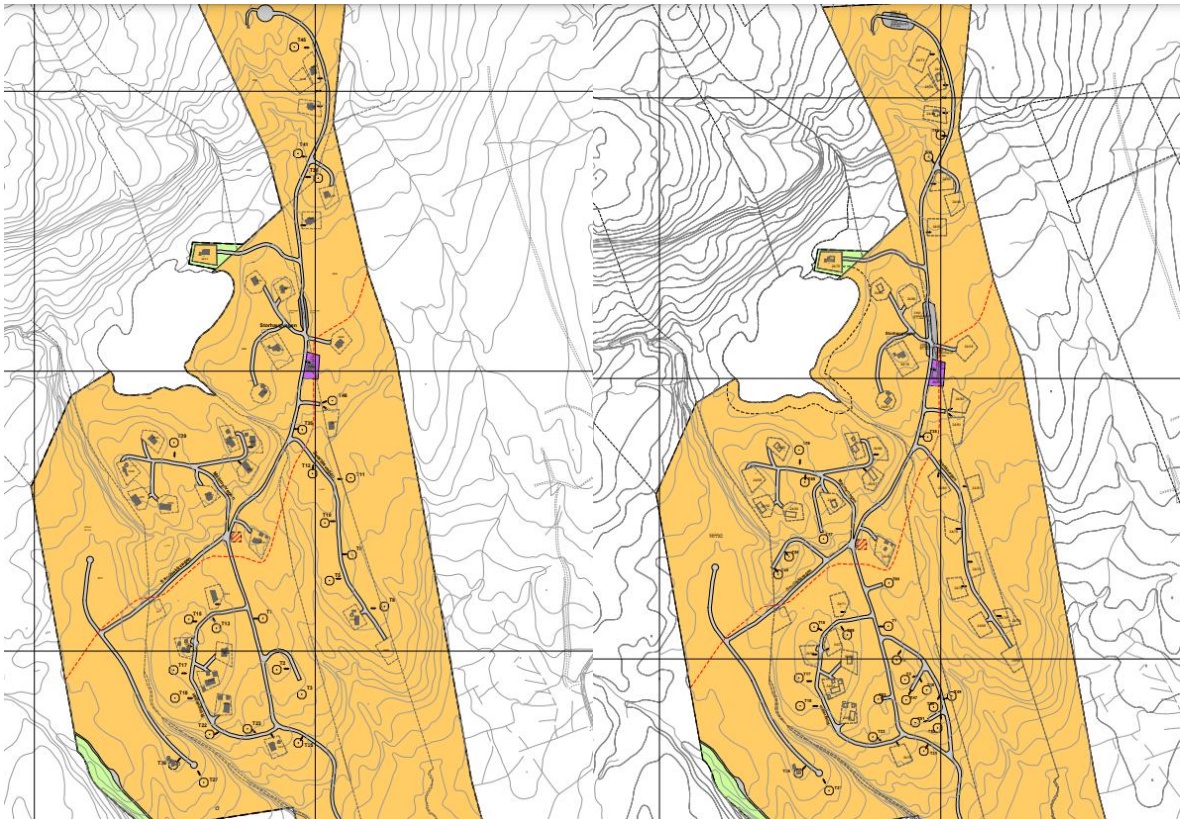
Dato for planforslaget er datert 27.11.2021, frist for høringen var 26.08.2021. Planendringen ble vedtatt 28.01.2022 etter myndighet delegert til virksomhetsleder plan, areal og teknikk.

Saksopplysninger:

Hensikten med planendringen var blant annet å regulere inn 13 nye tomter (figur 10). I den gjeldende reguleringsplanen for området er der regulert i overkant av 50 tomter, mange av disse er fradelt og bebygd. Det ble i tillegg tatt inn en tomt som hadde «falt ut» av den opprinnelige planen. Kommunen har vurdert at tiltaket kan behandles som «mindre endring», da 12 nye tomter vurderes til å ikke være av en så betydelig endring/økt belastning på området at det går ut over eksisterende plans intensjon og formål. Det er gjort vurderinger etter naturmangfoldloven §8-12.

Fylkeskommunen utga i uttalelse at de er positive til å fortette eksisterende hytteområder, og de kommenterer ikke bruken av «mindre endring». Stasforvalteren hadde først innsigelse til at det måtte legges en byggegrense langs vassdrag. Etter dialog med statsforvalteren foreslo kommunen en byggegrense mot vassdrag og statsforvalteren trakk dermed innsigelsen. Videre ble det gitt faglige råd om at vegen som går over myr legges i tørrere områder, og at sår vegetasjon i forbindelse med tiltaket utbedres ved at vegetasjonen skaves av og legges tilbake, eller at vegetasjonen får gro til ved naturlig gjenvekst. Det ble og fremmet innsigelse fra statsforvalter på bakgrunn av manglende ROS analyse. Innsigelsen ble senere trukket da tiltakshaver la frem dette.

Det ble mottatt 16 nabomerknader i forbindelse med forslaget. Det var mange negative nabomerknader som omhandle fortetting i hyttefelt og at fortetting hyttefeltet er ikke i råd med lovnader fra grunneier (privatrettslig). Ellers var det merknader på plassering av tomter og adkomstveger, nye reguleringsbestemmelser, klassifisering av veg og ny parkeringsplass (Selbu kommune, 2021).



Figur 10. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 7.

Oppsummering av saken:

Omfang:

Endringen medfører 13 nye hyttetomter i et regulert hytteområde. Dette fører igjen til nye adkomstveger samt endringer i bestemmelser. Det ble også regulert inn en ny parkeringsplass. Det ble utarbeidet et ROS-analyse i forbindelse med reguleringsendringen. På bakgrunn av disse endringene blir omfanget av endringene vurdert til å være høyt. Ingen av de berørte myndighetene eller naboer har negative kommentarer til at endringen ble gjort som «mindre endring».

Konflikt:

Det ble mottatt 16 merknader fra naboer og saken blir med dette satt av til å ha høy grad av konflikt. Det ble det mottatt flere faglige råd fra berørte myndigheter, særlig fra statsforvalteren. Ingen av de berørte myndighetene eller naboer hadde negative kommentarer til at endringen ble gjort gjennom planredskapet «mindre endring».

Denne saken blir med dette plassert inn under høy grad av endring og konflikt (rød).

Case 8. Bell – Marienborg, Selbu kommune.

Dato for revisjon av plankart er 01.09.2021. Høringsfrist på planendringen var 29.11.2021. Det er ikke gjort noe vedtak i denne saken, da tiltakshaver ikke har gått videre med planendringen. Saken er likevel tatt med i dokumentstudiet da det er med på å belyse utfordringer og vurderinger knyttet til bruken av «mindre endring».

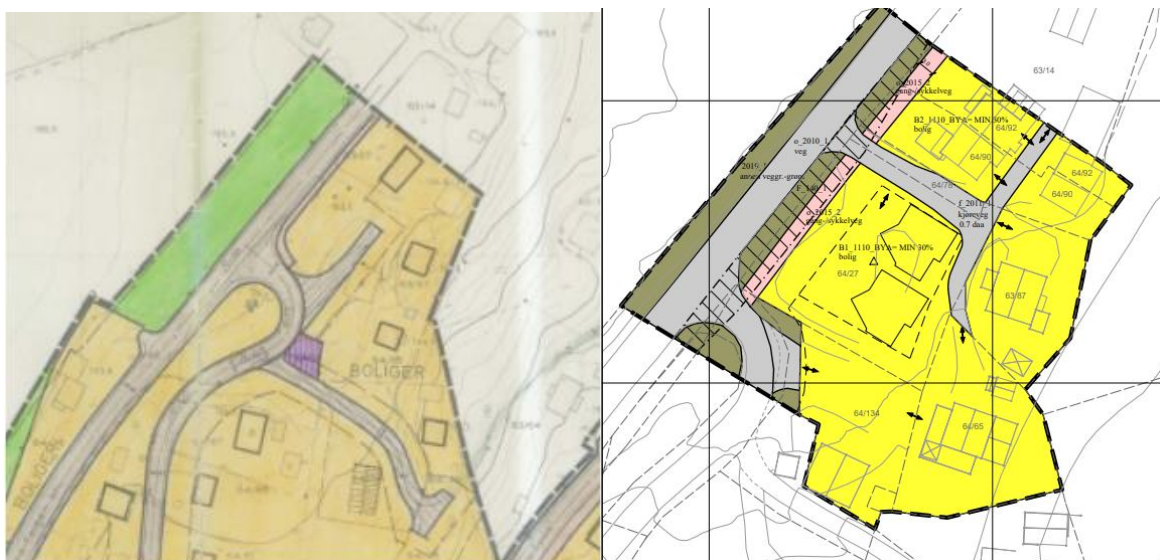
Saksopplysninger:

Hensikten med denne endringen var at eier av omsøkt tomt ønsket å bygge nye boliger, som innebærer endring i utnyttelsesgrad i plane. Det var i tillegg ønskelig å regulere inn eksisterende avkjørsel på tomta (figur 11) da det er avvik mellom reguleringsplanens vegtrase og vegen slik den faktisk er bygd. Endring i eksisterende plan er fra 1981, reguleringsbestemmelsene revideres og tilpasses dagens standard for boligbygging.

NVE har hatt innsigelse til endringen, da de mener at reguleringsplanen ikke ivaretar kravene om sikkerhet mot skred, hvor de viser til TEK17 § 7-3. Planområdet ligger ifølge NVE Atlas under marin grense og innenfor aktsomhetsområde for marin leire. Det spesielle med denne saken er at NVE viser til reguleringsplanveilederen kap. 9.2 «*Endring og oppheving av reguleringsplan*» hvor det går frem at merknader fra berørte myndigheter som har karakter av innsigelse, fører til at endringen må behandles videre etter en ordinær prosess.

Dette har ført til utsettelse og utfordringer med planen, hvor det har vært avholdt møter med NVE og kommune rundt saksgangen videre, samt hvilke muligheter det er for å imøtekomme innsigelsene og unngå «full reguleringsendring». Kommunen oppgir i svar til NVE, at de tidligere har fått innsigelser fra statlige og regionale myndigheter i slike saker, hvor det har blitt løst ved at man kan imøtekomme innsigelsene. Dermed er det mulig å unngå en lang prosess med full regulering. I møte blir det til slutt landet på at dersom grunneier kan gjennomføre geotekniske vurderinger/undersøkelser som påvirker en sikker byggegrunn i tråd med veileder sikkerhet mot kvikkleireskred og Tek 17, så vil ikke NVE kreve full reguleringsendring.

Tiltakshaver har ikke valgt å gå videre med søknaden enda. Videre gir fylkeskommunen faglige råd om at det settes som rekkefølgekrav i planen at det etableres tilfredsstillende tilbud for myke trafikanter i forbindelse med planarbeidet. Fylkeskommunen påpeker også at «*så lenge planen ikke sikrer tiltak som medfører at uteoppholdsarealene får tilfredsstillende lydforhold har fylkeskommunen, som vegeier, innsigelse til planforslaget*». Statsforvalteren har og innsigelse på grunn av støy.



Figur 11. Opprinnelig reguleringsplan til venstre og reguleringsendring til høyere for Case 8.

Oppsummering av saken:

Omfang: Søknaden medfører endringer i plankart, og bestemmelser, krever ROS analyse og støy utredninger. Endringen medfører ny planavgrensning i forhold til den eksisterende gamle planen fra 1981. Selve endringen er ikke så stor da det kun medfører justeringer i et bebygd område. Omfanget av endringene blir satt av til å være middels til lav.

Konflikt: I forbindelse med endringene ble det mottatt innsigelse og merknad fra Statsforvalter, NVE og fylkeskommune. Konfliktgraden blir satt til å være høy. Det er ikke gjort noe vedtak i denne saken enda.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels grad av endring og konflikt (gul).

6.2.4 Dispensasjon

Case 1 – dispensasjon.

Etablering av veg til fritidsbolig – Orkland kommune.

Dispensasjonssøknad ble mottatt 06.01.2020 – vedtak ble gjort 02.04.2020 av politisk utvalg.

Saksopplysninger:

Hensikten med denne dispensasjonssøknaden var å etablere en tilkomst/veg til fritidsbolig. Det blir søkt om dispensasjon da tiltaket ligger i LNF-område. Vegen var tenkt å være på 55m (figur 12). I den eksisterende reguleringsplanen står det at det kan etableres enkle traktorveger frem til hytter. Ansvarlig søker begrunner dispensasjonssøknaden med at den nye vegen vil være smal og at det vil ha helsemessige fordeler (Orkland kommune, 2020).

Kommunen skriver i saksframlegg at det beste ville vært og behandlet saken som en reguleringsendring, «*men da planen er gammel og ikke digitalisert vil det være en uforholdsmessig stor og tung prosess å pålegge tiltakshaver å gjøre planendring*». Det går også frem at andre hytter i området har etablert veg helt frem til hytten. Det er ikke mottatt merknader fra naboer, eller berørte myndigheter. Kommunene vurderer at hensynet til bestemmelsene ikke blir vesentlig tilsidesatt og fordelene vurderes som klart større enn ulempene.



Figur 12. Synliggjøring av det omsøkte tiltaket for Case 1 – dispensasjon.

Oppsummering av saken:

Omfang: Endringen medførte ny veg i et LNF område, det ble opplyst av vegen er smal og er på 55 m. Omfanget av endringene blir vurdert til å være lav til middels.

Konfliktgrad:

I forbindelse med behandlingen av dispensasjonen ble det ikke mottatt merknader fra naboer eller berørte myndigheter. Konfliktgraden blir med dette satt til å være lav.

Denne saken blir med dette plassert inn under lav grad av endring og konflikt (grønn).

Case 2 – dispensasjon.

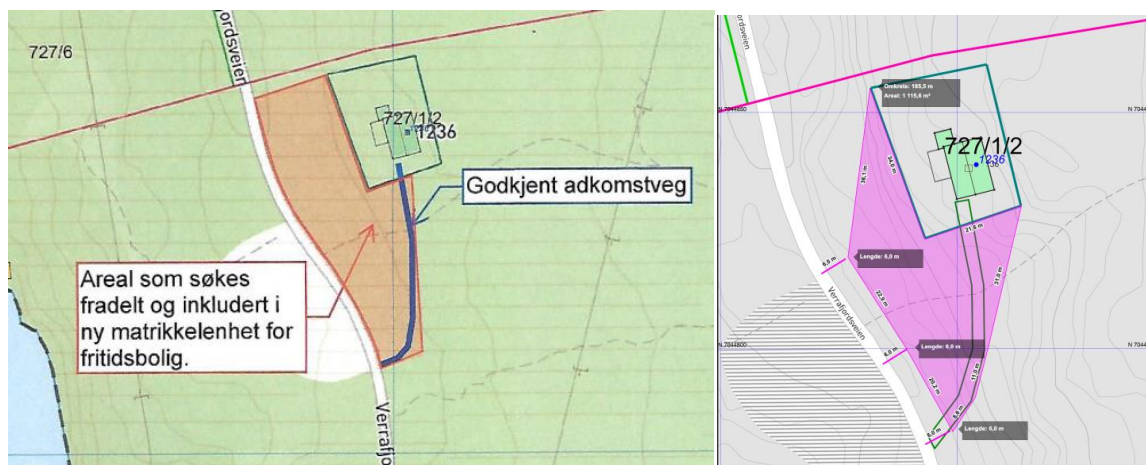
Opprettelse av matrikkelenhet - Orkland kommune.

Dispensasjonssøknad ble mottatt 16.11.2020 – Vedtaket ble gjort 07.12.2020 av politisk utvalg.

Saksopplysninger:

Hensikten med endringen var at grunneier ønsket å få fradelt et areal på ca. 1.8 daa fra sin eiendom, som tilleggsareal til tiltakshavers fritidseiendommen (figur 13). Grunneieren benyttet seg ikke av arealet, og ville derfor at det skulle inngå i areal for fritidsboligen. Søknaden ble begrunnet med at det vil sikre klarere eierforhold for fritidseiendommen, inklusiv adkomstveg.

Kommunen stilte seg først negativ til en slik søknad da arealbruken skal avklares gjennom detaljplan, og rettigheter til adkomst m.m. kan sikres gjennom tinglysning av avtaler. Kommunen vurderte at det vil være uheldig å dele fra areal som kan være til hinder for god, fremtidig vegløsning. Kommunen var og redd for en praksis der stadig større arealer forvaltes av hytteeiere fremfor de som driver landbruk og som ideelt sett bør ha hånd om arealressursene. Etter avslaget fra kommunen ble det sendt inn en ny dispensasjon. Ved den nye søknaden er tilleggsarealet redusert og foreslått med seks meters avstand fra midtlinje. Den nye søknaden ble ikke vurdert til å være til hinder for allmenn ferdsel. Den nye dispensasjonssøknaden ble godkjent. Kommunen legger videre til «*at ved søknad om fradeling av ubebygde tomter, vil det bli stilt krav om ny reguleringsplan. For fradeling av omsøkte tilleggsareal, er det vurdert som lite hensiktsmessig å kreve reguleringsplan*».



Figur 13. Avslått søknad til venstre og godkjent søknad til høyere for Case 2 – dispensasjon

Oppsummering av saken:

Omfang:

Tiltaket medførte endring i arealformål og tilleggsareal på fritidseiendom. Omfanget på endringen blir vurdert til å være middels.

Konfliktgrad:

Administrasjonen stilte seg først negativ til dispensasjonen, men etter ny og oppdatert søknad var det ingen merknader fra kommunen. Ingen naboer eller berørte myndigheter hadde merknad til tiltaket. Konfliktgraden blir derfor satt til å være middels til lav.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels til lav grad av endring og konflikt (gul).

Case 3 – dispensasjon.

Stabbursholmen hytteområde - Ørland kommune.

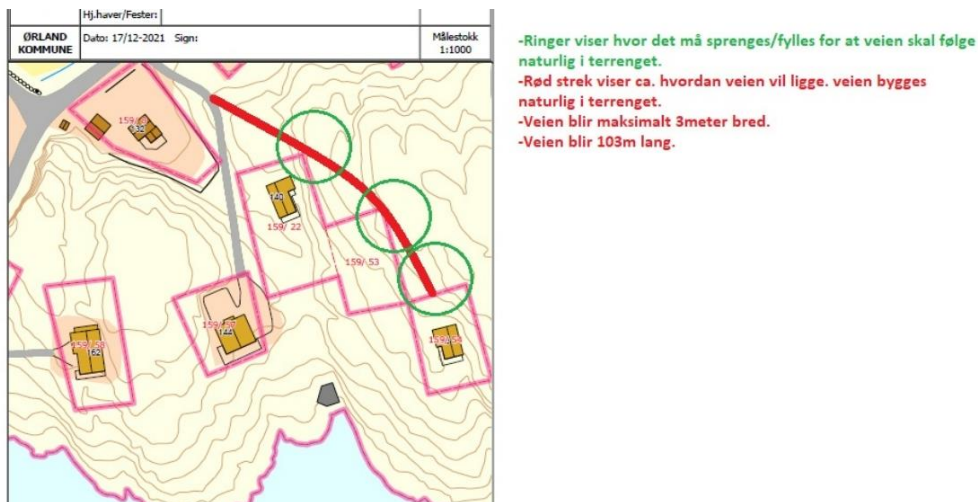
Dispensasjonssøknaden ble mottatt 12.01.2022 – Det ble gitt avslag på søknad den 25.05.2022 av planutvalget (politisk utvalg).

Saksopplysninger:

Hensikten med dispensasjonssøknaden var at tiltakshaver ønsket å bygge veg til hyttetomt (figur 14). Tiltakshaver begrunnet søknaden med bevegelsehemming, nedsatt funksjon og at det er normalt med veg til hyttetomter for dagens standard. Arealet for det omsøkte tiltaket lå regulert til landbruk i reguleringsplan for Stabbursholmen hytteområde. Kommunen vurderte at det omsøkte tiltaket ikke ville være til hinder for å kunne fortsette å bruke arealet som

landbruksareal. «Vegen er lagt inntil eksisterende bebyggelse/tomter og har en trase som er den mest fornuftige og vil bli minst eksponert fra sjøen». Tiltaket ligger også innenfor 100 meter sonen for sjø. Kommunen vurderer tiltaket til å ikke være til hinder for allmenhetens adgang til sjø eller virke mer privatiserende».

Fylkeskommunen ga faglige råd om at tiltaket burde løses gjennom en reguleringsendring, og begrunner dette med at «permanente avvik med generell gyldighet i reguleringsområdet skal gjøres gjennom reguleringsendring og ikke gjennom dispensasjoner». Det er ikke opplyst at det var noen nabomerknader i forbindelse med søknaden.



Figur 14. Synliggjøring av tiltaket ved situasjonskart for Case 3 – dispensasjon.

Oppsummering av saken:

Omfang:

Søknaden medførte ny veg i areal avsatt til landbruksområde. Vegen ville bli 103 m lang og maksimalt 3m bred. Det ville blitt tatt ut masse på tre plasser slik at vegen ville kunne gå fint i terrenget. Omfanget av endringene blir vurdert til å være middels.

Konflikt:

Det er ikke mottatt nabomerknader i forbindelse med tiltaket. Fylkeskommunen hadde faglige råd, ellers er det ikke mottatt merknader fra berørte myndigheter. På grunnlag av faglige råd om å heller gjennomføre planendring, samt å ta hensyn til naturverdier og verdiene i 100 – metersbeltet, ble det gitt avslag på denne søknaden. Konfliktgraden er vurdert til å være middels til høy.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels grad av endring og konflikt (gul).

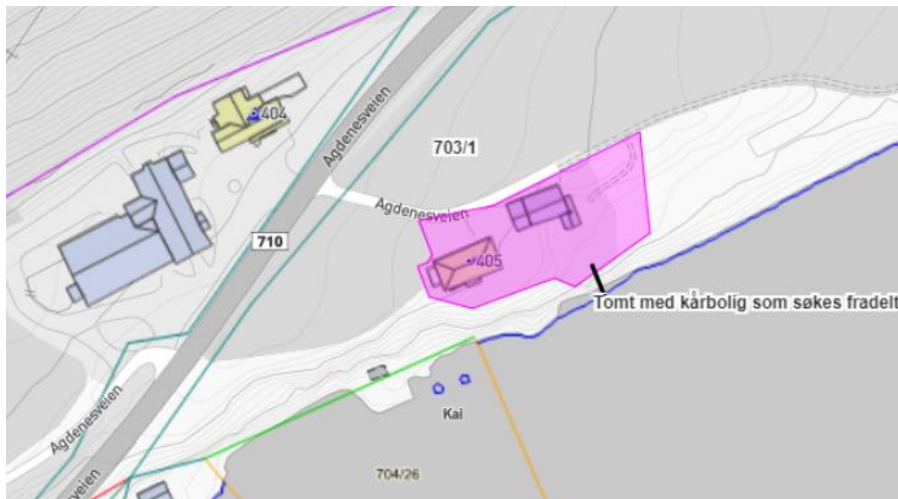
Case 4 – dispensasjon.

Selvia hyttefelt - Orkland kommune.

Dispensasjonssøknad ble mottatt 24.01.2022 – Dato for vedtak: 22.04.2022

Saksopplysninger:

Formålet med denne endringen var at tiltakshaver ønsket å dele kårbolig med garasje fra hovedbruket (figur 15). Området inngår i reguleringsplan Selvia hyttefelt og er regulert til jord- og skogbruk. Ansvarlig søker begrunner søknaden med at det skal foretas et generasjonsskifte, og at fradeling av kårbolig med garasje ikke vil medføre driftsmessige ulemper for videre gårdsdrift.



Figur 15. Synliggjøring av tiltaket for Case 4 - dispensasjon.

Oppsummering av saken:

Omfang:

Dispensasjonssøknaden medførte fradeling av en kårbolig. Tiltaket blir vurdert til å ha middels til lav grad av omfang.

Konflikt:

Det er ikke opplyst i saksdokumenter at det ble mottatt noen nabomerknader i forbindelse med søknaden. Fylkeskommunen hadde ingen merknader. Konfliktgraden blir vurdert til å være lav.

Denne saken blir med dette plassert inn under lav grad av endring og konflikt (grønn).

Case 5 – dispensasjon.

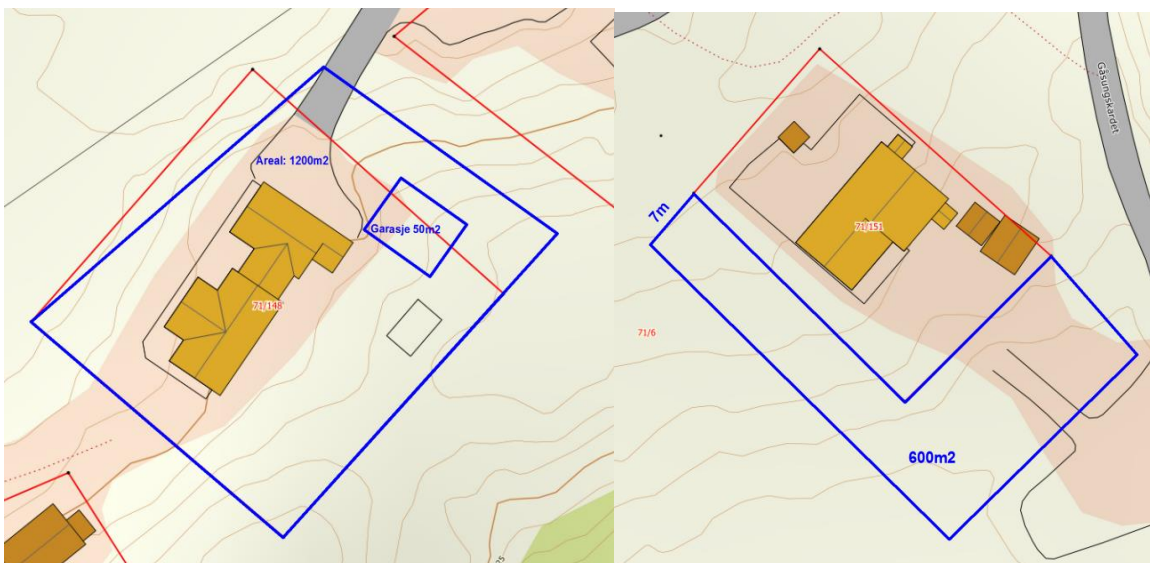
Fradeling av to tilleggsarealer til fritidseiendommer - Ørland kommune.

Dispensasjonssøknad ble mottatt 25.08.2021 – Vedtaket ble gjort 10.03.2022 av planutvalget (politisk behandling).

Saksopplysninger:

Formålet med endringene var fradeling av to tilleggsarealer som søkes tillagt fritidseiendommer (figur 16). Området ligger i regulert område avsatt til jord og skogbruk i reguleringsplan. Det omsøkte arealet var på 400m² til en eiendom og 700m² til den andre eiendommen. Fylkeskommunen ga faglige råd om å gjøre denne endringen som «mindre endring». Statsforvalteren frarådet dispensasjonen, og ber om å få vedtaket tilsendt for å vurdere klage.

Ørland kommunen oppgir i saksdokumenter: «Statsforvalteren anbefalte at søknaden avslås slik den var, med bakgrunn i at adgangen til å gi dispensasjon er svært snever og at man heller burde gjennomføre planendring før tiltak kan tillates. Likeledes påpeker Fylkeskommunen det samme. Administrasjonen i Ørland kommune er ikke direkte uenig i dette, og hadde søknaden stått med sitt opprinnelige innhold ville administrasjonen tilrådd det samme. Statsforvalteren påpeker at det ikke er samsvar mellom veiadkomst og faktiske planer, noe som medfører riktighet etter administrasjonens syn. Administrasjonen legger likevel til grunn at veiavvik fra plan søkes rettet ved en eventuelt senere oppdatering av planen. Det er selve tomtegrensene ved søkt fradeling som behandles i denne sak»



Figur 16. Synliggjøring av tiltakene for Case 5 – dispensasjon.

Oppsummering av vedtak:

Omfang: Endringene medførte et tilleggsareal på 400m² til den ene eiendommen og 700m² til den andre. Omfanget av endringen blir vurdert til å være middels.

Konflikt: Fylkeskommunen og statsforvalteren hadde faglige råd om å ikke behandle saken som dispensasjon. Det ble ikke mottatt nabomerknader i forbindelse med dispensasjonssøknaden. Konfliktgraden blir satt til å være middels/høy

Denne saken blir med dette plassert inn under middels til høy grad av endring og konflikt (oransje).

Case 6 – dispensasjon.

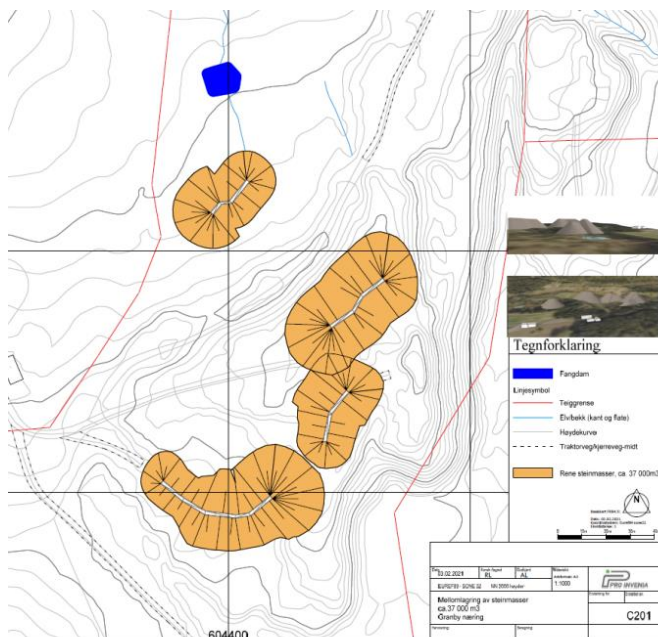
Massedeponi ved Øystrand-Garberg, Selbu kommune

Dispensasjonssøknad ble mottatt 05.01.2021 – Vedtaket ble gjort 16.02.2021 ved det faste utvalg for plansaker (politisk).

Saksopplysninger:

I denne saken ble det søkt om dispensasjon fra rekkefølgekrav og bestemmelser i en områderegulering for en midlertidig mellomlagring av masser tilsvarende 37.000dm³, som stammer fra opparbeiding av fylkesveg (figur 17).

Begrunnelsen for dispensasjonssøknaden var at grunneier ønsket å få nyttiggjort seg av gjenbrukt overskuddsmassene fra anleggsarbeider til fremtidig tomteoppbeidelse. Det ble derfor søkt om å mellomlagre disse massene. Fylkeskommunen mener det var uheldig at midlertidigheten av tiltaket ikke ble knyttet til en konkret dato, og påpeker at tiltaket dermed kan bli langvarig. Statsforvalteren forutsetter at geoteknisk rapport og uttalelser fra NVE foreligger før det ble gitt tillatelse.



Figur 17. Synliggjøring av tiltaket for Case 6 – dispensasjon.

Oppsummering av saken:

Omfang

Tiltaket medførte oppbevaring av store mengder masse over lengre tid. Saken blir med dette satt av til å ha middels til høy grad av konflikt.

Konflikt:

Berørte myndigheter hadde noen merknader og krav til tiltaket. Det er ikke opplyst i saksdokumenter at naboer hadde merknader. Konfliktgraden av tiltaket blir satt til å være middels til lav.

Denne saken blir med dette plassert inn under middels til høy grad av endring og konflikt (oransje).

6.2.5 Resultat fra dokumentstudiet

«Mindre endring»

Gjennom å ha fått tilsendt saker, og søk på kommunene sine hjemmesider. Er det valgt ut saker som omhandler justering på arealformål, bestemmelser, omgjøring av arealformål, justering av planavgrensningen, utvide tomt, samt regulering av nye tomter og avkjørsler. Generelt ser det ut til at de vanligste «mindre endringene» er små justeringer på arealformål og bestemmelser. Endringen som gjøres med planredskapet fører i stor grad til fortetting av allerede bebygde områder. Både fylkeskommune og statsforvalter kommenterer i uttalelse til kommunene at de generelt er positive til fortetting. «Mindre endring» ser likevel ikke ut til å bli brukt i de mest urbane områdene, da det har vært vanskelig å finne saker i disse områdene.

Etter å ha sett gjennom tilsendte saker, og søk på kommunenes hjemmesider, er det nokså stor variasjon i omfanget på de ulike sakene. Noen kommuner gjennomfører kun relativt enkle tiltak ved hjelp av «mindre endring», andre gjør relativt store tiltak. Case 7 fra Damtjønnha hyttegrend og Case 3, kjøp av tilleggstomt fra Overhalla kommune er med på å vise hvor stort spekteret er når man ser på omfanget av endringer og konfliktgraden. Tiltak som blir gjort gjennom §12-14 har generelt et større omfang og er mer komplekse, enn ved de tiltakene som er behandlet som dispensasjon. Likevel er konfliktnivået overraskende lavt i sakene, og nokså likt sammenlignet med tiltak med tiltak som er behandlet gjennom dispensasjon.

Ved å se på hvilke argumenter som er gjort i sakene er det ofte at kommunen begrunner hvorfor de har valgt å gjennomføre saksbehandlingen som «mindre endring» istedenfor dispensasjon. Enkelte av sakene som er presentert som «mindre endring» er først forsøkt behandlet som dispensasjon. Ved saker som er behandlet som «mindre endring» blir det ofte argumentert at kommunen ikke kan se at endringen går ut over hoveddrammene i planen, eller at kommunene ikke ser at endringen medfører økt belastning på området og at det går ut over eksisterende plans intensjon og formål.

Generelt ser det ut til at det er en lav konfliktgrad ved saker behandlet som «mindre endring», og det er ikke gjort funn på at det har vært innvendinger på at saker faktisk har vært behandlet som «mindre endring» av plan. Dette er et interessant funn da det tyder på at behandlingene har fungert bra, og at det ikke var nødvendig å gjennomføre planer som «full reguleringsendring». Av de berørte myndighetene som har merknad til «mindre endring» er det statsforvalteren som skiller seg klart ut, etterfulgt av fylkeskommunen. Merknadene fra berørte myndigheter dreier

seg først og fremst om faglige råd, og gjerne til at sakene bør suppleres med utdypende dokumenter som for eksempel ROS analyse, samt vann- og avløpsplaner. Det blir opplyst i mange saker at det har vært avholdt en forhåndskonferanse i forbindelse med planendringene. Ved sakene som er behandlet som «mindre planendring» har kommunene i de fleste tilfeller gjort vurderinger rundt hva som er hoveddrammene i planen, samt vurderinger etter naturmangfoldsloven § 8 til 12.

Vurdering av dispensasjon opp mot «mindre endring»

Sakene som er behandlet som dispensasjon gjelder etablering av veg, fradelingen/tilleggsareal, og midlertidig dispensasjon for massedeponi. Det har vært vanskelig å få gode sammenlignbare dispensasjonssøknader opp mot saker behandlet som «mindre endring», da det viste seg at de dispensasjonssakene med størst omfang er fra kommuneplan og ikke reguleringsplan. Ut fra de sakene som er presentert, er tiltakene gjort som dispensasjon fra reguleringsplan mindre, enklere, og midlertidige. Altså med lavere grad av omfang. I saksdokumenter blir det i noen saker begrunnet å behandle saker som dispensasjon da de eksisterende reguleringsplanene er gamle.

Ved merknader fra berørte myndigheter er statsforvalteren og fylkeskommunen ofte negative til at sakene blir behandlet som dispensasjon. I Case 3 (dispensasjon), gir fylkeskommunen faglige råd om å endre tiltaket gjennom reguleringsendring, og begrunner dette med at *«permanente avvik med generell gyldighet i reguleringsområdet skal gjøres gjennom reguleringsendring og ikke gjennom dispensasjoner»*. Også i Case 5 (dispensasjon) gir fylkeskommunen faglige råd om å gjennomføre saken som «mindre endring».

Det er vanskelig å skille konfliktgraden mellom de to redskapene. Generelt er det en lav grad av konflikt, også ved saker behandlet som dispensasjon. Dette avhenger imidlertid mye av forholdene på stedet. Det har også blitt gjort undersøkelse av tidsbruken til de to redskapene, da det har blitt sett på dato fra innsendt søknad frem til vedtatt plan. Resultatene viser at behandlingstiden er tilnærmet lik mellom «mindre endring» og dispensasjon, men samtidig er det vanskelig å trekke konklusjoner da tidsbruken er saksavhengig. Behandlingstiden er noe lenger på saker behandlet som «mindre endring» i saker hvor omfanget på endringen har blitt vurdert til å være høy.

I den grafiske fremstillingen av resultater (figur 18 og 19), er Case 8 under «mindre endring» og Case 3 som dispensasjon plassert i rød tekst. Dette er fordi at behandlingen av Case 8 ikke er fullført, og at det i Case 3 ble gitt avslag på søknaden.

6.2.6 Grafisk fremstilling av resultatene.

Matrise over sakene som er behandlet som «mindre endring» - tallet viser til Case-nr.

Konflikt Omfang av endring	Lav	Middels	Høy
Liten	3	8	
Middels	5	2 4	6
Høy	5	1	7

Figur 18. Plassering av case i matrise for saker behandlet som «mindre endring».

Matrise over sakene som er behandlet som dispensasjon. Tallet viser til Case-nr.

Konflikt Omfang av endring	Lav	Middels	Høy
Liten	1	4	
Middels	6	2	3 5
Høy	6		

Figur 19. Plassering av case i matrise for saker behandlet som dispensasjon.

Plassering av saker i matrisen er gjort på egne subjektive vurderinger (se og kap. 6.2.2). Matrisene antyder at redskapen sjelden blir brukt ved stor endring og høy konflikt.

6.3 Resultat fra dybdeintervjuene

Delkapittelet tar for seg kommentarer fra dybdeintervju. Intervjuene ble gjennomført parallelt med dokumentstudiet og spørreundersøkelsen. Dybdeintervjuene ble gjort for å samle inn data og bli bedre kjent med praksisen rundt mindre endring, men også for å gjøre sammenligninger til praksisen rundt dispensasjon og «full reguleringsendring». Totalt ble det gjennomført seks intervjuer, hvor fem av intervjuene var av representanter fra kommune (Orkland, Selbu, Trondheim, Verdal og Frøya), og et intervju var av representant fra fylkeskommunen. I forbindelse med den detaljerte intervjurunden ble det laget en intervjuguide som ble sendt ut på forhånd til representantene (vedlegg 2). Det ble tatt lydopptak av intervjuobjektene etter godkjent forespørsel.

Det er kun de viktigste funnene fra intervjuene er gjengitt her i resultatdelen. Intervjuene omhandlet temaer som praksisen rundt «mindre endring» av plan etter PBL § 12-14, grenseoppgang mellom dispensasjon, «mindre» og «full reguleringsendring», samt prosess og medvirkning og erfaringer knyttet til redskapet. Resultatene fra intervjuene er fremstilt der hvor de best svarer på forskningsspørsmålene presentert i kapittel 2.1.

Oversikt over intervjuobjekter med stillingstittel:

Intervju med representant fra Trøndelag fylkeskommunen – Rådgiver

Intervju med representant fra Orkland kommune – Enhetsleder plan og byggesak

Intervju med representant fra Frøya kommune – Fagleder - planavdelingen

Intervju med representanter fra Verdal kommune -Arealplanlegger og Byggesaksbehandler

Intervju med representant fra Selbu kommune - Arealplanlegger

Intervju med representant fra Trondheim kommune -Byplanlegger og Soneleder/ dele- og byggesaksbehandler

1. I hvor stor grad og hvordan benyttes «mindre endring» av plan etter §12-14 andre ledd i forhold til dispensasjon og «full reguleringsendring»?

Ved spørsmål om **praksisen rundt innsendte søknader** oppgir Orkland kommune at praksisen har endret seg over årene, på grunn av at dispensasjonspraksisen er krevende å finne at de samfunnsmessige fordelene er klart større enn ulempene. I regulerte områder har det blitt vanligere å gå over til «mindre endringer» da dette krever langt mindre begrunnelse. Trondheim kommune sier at det brukes dispensasjon for ofte da dette er lettest å gjøre praktisk. «*Vi opplever noen ganger at saker blir for små til at byplankontoret vil ta det som en regulerings sak, og da sitter vi på byggesakskontoret igjen at vi må ta det som en dispensasjon*».

For å belyse forskningsspørsmålet gikk intervjuet videre inn på **i hvor stor grad kommunene føler at planredskapet «mindre endring» av plan reduserer dispensasjonssøknader og «full reguleringsendring»**. Flere av kommunene sier at planredskapet er med på å redusere antall dispensasjonssøknader i en viss grad. Verdal kommune sier at de ikke har sett noen særlig nedgang i dispensasjonssøknader, og legger til at de har mange dispensasjonssøknader fra eldre og overordnede planer hvor det ikke er relevant å gjøre en mindre planendring. De legger til at det er mindre dispensasjoner fra reguleringsplaner, og at disse går på høyde og størrelser på bygg.

Trondheim kommune sier at de tviler på at muligheten for «mindre endring» reduserer dispensasjoner, hvor de legger til at «*det er vesentlig mer tidkrevende med plan og hvor du som tiltakshaver tror at det kan gå gjennom som dispensasjon, så prøver du det først*». Orkland kommune påpeker at det ikke kan gjøres planendring for områder som ikke er regulert fra før, og at mange av dispensasjonssøknadene deres gjelder fra kommuneplan, som nevnt tidligere. Selbu kommune legger til at «*det er mange som ikke ønsker å betale for full plan for relativt enkle tiltak og at det på den måten blir det sendt inn mange dispensasjonssøknader*».

2. Hvilke argumenter og hvilke vurderinger er gjort i sakene/vedtakene?

For å undersøke forskningsspørsmålet blir det stilt spørsmål rundt **praksisen til kommunene ved innsendte søknader**. Selbu kommune sier at dersom et tiltak avviker fra plan er det avhengig om det er en eksisterende reguleringsplan der eller ikke. Om det er en eksisterende plan i området fra før, og tiltaket går på arealformål går det gjerne som endring av plan. Dersom det er endring fra en enkelt bestemmelse, kan det skje gjennom dispensasjon. *«Men det kan være litt varierende. Kommer også an på størrelsen av tiltaket. Dersom det er et nye boligtomter ser vi det som «mindre endring» og ikke dispensasjon»*. Verdal kommune opplyser at forholdet ved å avvike fra plan ofte viser seg i byggesøknader, og at det er mangel på dispensasjoner der. Trondheim kommune oppgir at vis det er et stort avvik fra plan så blir det mindre aktuelt å gi dispensasjon, og mer aktuelt å gi saken til byplankontoret for endring av regulering.

Intervjuet fokuserte videre på **hvilke endringer som vanligvis gjøres med «mindre endring»**. Trøndelag fylkeskommune svarer at det ofte gjøres tiltak i eldre planer da disse planene har gamle bestemmelser. Redskapet blir også brukt ved fortetting. Trøndelag fylkeskommune opplever at det som oftest dreier seg om små endringer. Rundt temaet om hvilke saker som kan behandles som dispensasjon og hvilke saker som bør behandles som dispensasjon, svarer Trøndelag fylkeskommunen at de ikke er størrelsen på tiltak som er vanskelig å skille, men derimot konfliktgraden. I svar fra kommunene svares det at det ofte gjøres enkle tiltak, og at det ofte blir gjort endringer i hytteplaner. Likevel er det noe ulikheter i praksisen av hva som kan behandles som «mindre endring».

- Orkland kommune nevner at de *«ikke behandler saker som «mindre endring» dersom endringene medfører en ny tomt i planen»*.

- Frøya kommune nevner at *«dersom man endrer plangrensen, så går det utenfor hovedrammen av planen og da må man gjennomføre en ordinær planrunde. Frøya legger til at dersom det er et arealformål som skal utvides eller erstattes kan det tas som «mindre endring», men om det f.eks. er regulert til bolig og så skal du ha næringsvirksomhet eller industri, da har du gått over hovedrammene i planen»*.

- Verdal kommune sier at *«at de ikke gjennomfører nye tomter i plan som «mindre endring», men at de kan bruke verktøyet ved justering og flytting av tomter, og at mistanke om konflikt er et kriterium som burde vektlegges»*.

- Selbu kommune sier «at de fleste planendringene som er gjort de siste hos oss i det siste har handlet om endring av hytteplaner. Mye retting av tiltak som ikke er bygd i tråd med plan. Det er og kjørt «mindre endring» der vi har tatt inn flere hyttetomter eller åpnet for flere leiligheter i et felt».

-Trondheim kommune sier at de kan gjøre «interne omrokeringer, som f.eks. ved lekeplasser eller felles parkering».

Dette viser at praksisen varierer blant kommunene, da regulering av en ny tomt er en endring som kan gjennomføres blant en kommune og ikke av andre.

Ved spørsmål rundt hvordan kommunene ser på det å **gjennomføre større arealendringer gjennom dispensasjon kontra «mindre endring» av plan**, svarer alle intervjuobjektene at de ikke gjennomfører større tiltak som dispensasjon. Det legges til at større endringer bør tas som «mindre», eller «full reguleringsendring». Større tiltak bør være i tråd med overordnet plan. Det blir også nevnt at dersom det gjennomføres større dispensasjonssøknader gjelder dette for overordnede planer som kommuneplanens arealdel, hvor det ikke eksisterer noen reguleringsplan.

Ved spørsmål om **hvor kommunene føler grensen går for hva som kan behandles som dispensasjon og hva som kan behandles som «mindre endring»**. Svarer Orkland kommune at «det er vanskeligere å komme gjennom med argumentasjonen i en dispensasjonssøknad. Fordelene skal være klart større enn ulempene, rom regel fordel bare for den ene eieren og ikke en samfunnsmessig fordel». Verdal kommune legger også til at alderen på plan er viktig for saksbehandlingen, da en gammel plan er enklere og dispensere fra enn en ny plan, og at det andre er antallet dispensasjoner. «Dersom du har fire, eller fem dispensasjoner fra en ny plan anbefaler vi «mindre endring»».

Kommunene sier at de har hatt planer som har gått fra «mindre» til «full endring», men at dette er sjeldent. Det vanligste er at saker går fra dispensasjon til «mindre endring». Når det gjelder Trondheim kommune så har det hendt at saker går mellom de ulike redskapene, men at det i hovedsak dreier seg om saker som går mellom dispensasjon og «full reguleringsendring». De legger også til at det er mange som muligens spekulerer i at dersom de får et avslag i administrasjonen på planendring, så søker de om dispensasjon i håp om at politikerne skal vurdere saken annerledes.

3. Har lovgivers mål om raskere og mer fleksibel behandling av endringer og avvik fra reguleringsplan blitt oppnådd?

For å besvare forskningsspørsmålet, blir det stilt spørsmål **om det har blitt enklere å gjøre «mindre endring» av plan etter 2017**. Orkland kommune svarer at lovendringen har hatt effekt for bruken av redskapet, da det før var *«ganske stivbeint, at dersom det skulle endres formål så kan du ikke behandle saken som «mindre endring», men det er innafor nå og har en effekt»*. Videre viser representanten fra kommunen til eksempel med hytte-veger som går fra friluftsførmål til vegførmål. De andre intervjuobjektene har ikke så mye erfaring med bruken av «mindre endring» før 2017. Trondheim kommune sier at i praksis så oppleves bruken av §12-14 andre ledd som ganske lik, både før og etter 2017.

Ved spørsmål om **tidsbruken til redskapene** svarer alle kommunene bortsett fra Trondheim kommune at saksbehandling ved mindre endring av plan er like rask, eller raskere enn hva dispensasjon er. Trondheim kommune sier at dispensasjon er det som tar klart minst tid. Samtidig legger de til at *«tidsbruken ved «mindre endring» kan gjøres raskt om det kan gjøres delegert av byplansjefen, men dette er noe man ser lite av»*. Frøya kommune legger til at sektormyndigheter bruker lengre tid på å komme med uttalelse på dispensasjon en hva de gjør ved «mindre endring». I tillegg er merknader knyttet til dispensasjoner mer utfyllende da sektormyndighetene ikke er så begeistret for dette. De resterende kommune oppgir at tidsbruken ved «mindre endring» og dispensasjon er tilnærmet lik.

Ved spørsmål om **fremtidsperspektivet på bruken av planredskapet** sier kommunene at de vil benytte seg av redskapet. Orkland og Selbu kommune sier at det vil fortsette å bruke redskapet aktivt. Verdal kommune er litt mer restriktive og sier at de ikke er noe mål å endre på planer, de ønsker å stramme inn på bruken av redskapet der det erfaringsmessig er høyt konfliktnivå.

4. Har bruken av «mindre endring» gått på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning?

Ved spørsmål om **hvordan kommunene opplever konfliktnivået i saker som behandles som «mindre endring»** svarer kommunene at de generelt opplever konfliktnivået som relativt lavt, og at det sjelden oppstår noen store konflikter. Frøya og Selbu kommune sier at konfliktnivået er noe høyere ved dispensasjon. Trondheim kommune legger til at det ikke er sakstypen som avgjør konfliktnivået, *«men at det tilfældigheter og forholdene på stedet avhengig av sakstypen»*. Videre blir det nevnt at Trondheim ofte vurderer at det ikke er en «mindre endring», og når det blir brukt «mindre endring» er det helt åpenbare kurante tilfeller og da blir det som regel lavere konfliktnivå i sakene.

Ved spørsmål om **hvordan varslingen ved «mindre endring» foregår**, svarer representantene at det er kommunen selv som varsler naboer, gjenboere og eventuelt berørte myndigheter. Orkland kommune legger til at de velger å gjøre det på denne måten for *«da kan vi legge med vår anbefaling på det, og korrigeringer og justeringer på innsendte forslag»*. Selbu kommune påpeker også fordelene av dette og legger til at til *«forslagsstiller alltid vil snakke grunneiers sin sak, men kommunen kanskje har en mer nøytral fremstilling»*.

Kommunene svarer i intervju at plankonsulenter sjelden sender inn en søknad uten dialog med planavdelingen på forhånd. De fleste kommunene oppmuntrer konsulenter til å bruke «mindre endring» av plan. Frøya kommune legger til at det kan bli litt dialog frem og tilbake, rundt hva som er hoveddrammene i planen. *«Kommunen kan ha en vurdering av hva som er hoveddrammen og plankonsulent kan ha en helt annen vurdering. Det er stor forskjell på «mindre endring» og full planprosess så det er jo også økonomi i det da plankonsulenter jobber for kundene sine»*.

Videre blir det stilt spørsmål om **hvordan kommunene opplever medvirkningsprosesser ved «mindre endring» og dispensasjon**. Alle intervjuobjektene opplever dette som ganske likt, men at det kan være små forskjeller. Orkland kommune sier at det er en forskjell på frister, da dispensasjoner har en naboklage frist på 14 dager, og plansaker har en frist på rundt 30 dager. De legger og til at ved dispensasjon så sendes det ut nabovarsel fra dem som søker. Dette påpeker også Trondheim kommune: *«ved dispensasjon er det bare et nabovarsel de får fra utbygger rett i posten, og det kan ha varierende kvalitet, med tegningsgrunnlag og alt mulig»*. Videre sier representanten fra byggesaksavdelingen i Trondheim, at *«konfliktnivå i byggesaker kan skyldes uforutsigbarhet, da utbygger ikke har noen forutsigbarhet for å få faktisk få bygget*

det de søker om. Administrasjonen har heller ikke noe forutsigbarhet i å vite om det er rett det som de gjør, da de får vite dette først etter at saken er påklaget.»

Ved spørsmål om **i hvor stor grad de ulike berørte partene får være med på å påvirke søknaden, og hvordan kommunen opplever at berørte myndigheter blir involvert og varslet** svarer Orkland kommune at det er jevnt over er flere som får saker ved uttalelse på planendring enn hva det er ved dispensasjon. Selbu legger til at naboer ikke får kunngjøring av vedtak ved dispensasjon, men at man må komme med klage eller kommentere undervegs for at de skal få tilsendt vedtak. Slik at man på den måten har mulighet til å klage på det endelige vedtaket.

Trondheim kommune sier at ved en dispensasjon er det i større grad slik at man må behandle den søknaden som faktisk har kommet inn: *«vi må si ja eller nei til søknaden, men planavdelingen har større mulighet til å justere, eller å si prøv dette isteden. Mistenker også at ved dispensasjonssøknader så er det i noen mindre grad at medvirkning fører til noen endring. Men det kan jo øke sjansen til å få avslag, om det er sterke innsigelser».*

Ved spørsmål om **hvordan konfliktnivået er til berørte myndigheter**, svarer Verdal kommune at de synes det er litt spesielt at Trøndelag fylkeskommune i så stor grad er positive til å endre reguleringsplaner. Flere kommuner påpeker at de mest omfattende dispensasjonssøknadene forekommer på kommuneplannivå, og ikke fra reguleringsplaner. Orkland kommune sier at det er sjeldent det kommer protester fra berørte myndigheter når «mindre endring» benyttes og at det er ved dispensasjonssøknader fra kommuneplan det kommer større merknader.

Ved spørsmål om **klageadgangen** sier alle kommunene at det er, eller omtrentlig er lik klageadgang mellom de to redskapene. Representant fra Verdal kommune påpeker at kommunen tilskriver alle berørte parter i vedtak på plansaker, og at man ved dispensasjon sender vedtak til de naboer som har annonsert at de har merknader. Eller de sektormyndigheter som har skrevet at de vil ha tilsendt vedtaket direkte slik at de har mulighet til å påklage, *«Så klageadgangen er kanskje litt mer åpen på «mindre endring» enn hva den er på dispensasjon».*

5. Er det behov og muligheter for forbedring av praksis eller systemet/lovverket?

Ved spørsmål til Trøndelag fylkeskommune, om de opplever noen negative sider ved planredskapet svares det at de opplever loven som bra. Alle kommunene nevner at de har hatt flere gode erfaringer med planredskapet, og det nevnes fra Orkland og Frøya kommune at det er med på å gjøre en omtrentlig like rask behandling som ved dispensasjon. Trondheim begrunner den lave graden av bruk med *«at det generelt er stort utbyggingspress i Trondheim, og når man først begynner å regulere om så er det ikke snakk om «mindre endring», men en «større endring».*

Ved spørsmål om det er noen ulemper ved bruk av planredskapet, oppgir Verdal kommune at ulempen med «mindre endring» gir mindre medvirkning enn hva det er ved «full reguleringsendring». De andre kommunene har ikke noen kommentar som omhandler mangel på medvirkning ved bruk av redskapet. Selbu og Frøya kommune påpeker at «mindre endringer» kan være delegert til administrasjonen. *«Dersom en sak er ukurant må det avklares politisk, det kan både være fordeler og ulemper med dette».* I oppfølgingsspørsmål til kommunene om hvilke tiltak som kan gjøres delegert i administrasjonen viser det seg at praksisen er noe ulik blant kommunene. Dette temaet blir drøftet senere i analyse og diskusjon.

Ved spørsmål om kommune **ønsker å ha tydeligere retningslinjer for hva som kan behandles som «mindre endring» av plan**, sier Selbu kommune *«at det er noe som stadig blir diskutert, og det er noe som blir testet ut med tanke på hvor grensen går for sektormyndighetene».* Selbu nevner et eksempel med NVE hvor de fikk beskjed om at de ikke kunne kjøre en prosess som «mindre endring» da det ble vist til veilederen fra kommunal og moderniseringsdepartementet: *«dersom det kjøres en prosess med «mindre endring» og det er innsigelse fra sektormyndigheter må saken kjøres som full reguleringsendring».* NVE hadde innsigelse om at det var usikker byggegrunn». Selbu var uenig om at det måtte kjøres full reguleringsendring fordi: *«i dette tilfellet kunne det vært mulig og gjort en utredning og vist at det var trygg byggegrunn»* (Se dokumentstudiet, Case 8).

Frøya kommune sier at de kunne tenkt seg å ha noen verktøy slik at de kunne klart og formidlet tydeligere ovenfor de som søker. *«Det er litt uoverensstemmelse med hva plankonsulenter og firma mener er en «mindre endring» og hva kommunene mener er en «mindre endring».* Verdal kommune påpeker at det er greit å ha et skjønn for hva som kan behandles som «mindre endring», men sier at det kanskje fører til mye forventninger om at man kan ta mange saker som «mindre endring», som egentlig ikke er det. Trondheim kommune sier at de kunne ha hatt

klarere retningslinjer, men påpeker igjen at de i praksis ikke har så mange saker som er behandlet som «mindre endring». *«Det er ikke så mange saker vi føler oss komfortable med å fatte delegert vedtak i. Vi sender i hovedsak slike saker til politisk behandling, som en fullverdig planprosess, da er det ikke en «mindre endring».*

I forbindelse med forskningsspørsmålet ble det stilt spørsmål om **gebyrsatsene i saker som behandles som dispensasjon, «mindre endring» og «full reguleringsendring»**. De fleste kommunene svarer at de bevisst prøver å redusere prisen på «mindre endring», slik at det skal bli mer aktuelt å kunne benytte seg av «mindre endring». Likevel kommer det frem at det har vært rimeligere å gjøre «mindre endring» i foregående år. Årsaken til dette er at ved selvkost systemet har gebyrene gått opp noe, men generelt er det ikke mye dyrere å gjøre «mindre endring» en hva det er med dispensasjon.

I Orkland kommune så koster det nå 20000 kr for «mindre endring» og 15000 for dispensasjonsbehandling. Det koster 11700kr for «mindre endring» og 9638kr for dispensasjon i Selbu kommune. I Trondheim kommune skilles det ikke så nøyaktig mellom mindre og større reguleringsendring, da en «mindre endring» koster 60 % av hoved satsene. En dispensasjon i Trondheim koster 7000 per stykk, og i saker som er særlig arbeidskrevende faktureres det ut fra medgått tid på 1780 kr per time. «Mindre endring» koster 25000 kr i Verdal kommune, og en dispensasjon med høring koster 10000. Verdal kommune har også lagt inn et punkt ved avgift på «mindre endring» som omhandler hvor stor endringen på tiltak er.

Ved spørsmål **om det burde vært enda enklere å gjøre «mindre endring» etter §12-14 andre ledd** er kommunene litt delte i synet. Verdal og Frøya kommune synes det er enkelt nok som det er i dag. Verdal kommune legger til at de ikke synes at det skal være noe mål, og endre en plan som har vært gjennom en god prosess. *«Skjønnsrommet i «mindre endringer» er stort nok. Om det økes blir det bare enda større etterspørsel å bruke «mindre endring» kontra full planendring, noe som igjen kan være uheldig».*

Selbu kommune legger til at de er litt bekymra for hvordan sektormyndigheter (se også dokumentstudiet – case. 8) tolker kap. 9.2 i reguleringsveileder. Da de har opplevd at sektormyndighet har kommet med en innsigelse, og krevd stopp i planarbeidet ved en «mindre endring». Representanten fra Selbu kommune mener det bør være mulig å gi innsigelser til «mindre endringer» og løse disse på lik måte som ved «full reguleringsendring», med mindre de endringene som gjøres er av en slik art at de strider med hovedintensjonene i gjeldende plan. Trondheim kommune legger til at de bruker lite «mindre endring», fordi saker ofte havner på

det som er større endring i praksis. «Tror at en endring av bestemmelsen kunne ført til økt bruk, men vet ikke om jeg synes det burde være sånn, så mange hensyn å ta og så komplekst at den varsling og høringsprosessen er nødvendig også».

6.4 Oppsummering av de viktigste resultat fra spørreundersøkelse, dokumentstudiet og dybdeintervju.

De viktigste funnene fra spørreundersøkelsen, dokumentstudiet og dybdeintervjuet viser at det er stor variasjon blant kommunene ved bruke av «mindre endring». I 2021 er Orkland den kommunen som har brukt planredskapet mest ved 12 tilfeller. I kontrast har andre kommuner ikke benyttet seg av redskapet, eller bare brukt det i liten grad. Resultatene viser likevel at de aller fleste kommunene er kjent med planredskapet og at lovendringen i 2017, med formål om enklere og raskere behandling ser ut til å ha hatt en effekt.

Ut fra den kvantitative spørreundersøkelsen er antall søknader behandlet som dispensasjon mye høyere enn antall saker behandlet som «mindre endring». Det kommer i midlertidig frem gjennom dybdeintervjuer og dokumentstudier at flesteparten av dispensasjonene gjelder fra kommuneplanens arealdel og ikke fra reguleringsplaner. Ut fra resultatene er det ikke gjort funn av at det har blitt brukt «mindre endring» ved behandling av avvik/ending fra kommuneplaner, selv om dette er en mulighet som kan benyttes. Kommunene er litt uenige om bruken av «mindre endring» av plan er med på å redusere antall dispensasjoner, men enkelte ser tendenser til dette. Det er vanskelig å forutsi dette med sikkerhet da få kommuner i statistikken skiller mellom dispensasjon fra reguleringsplan og dispensasjon fra kommuneplan (som ofte utgjør flertallet av dispensasjon).

Dokumentstudiet viser jevnt over at omfanget på endringene, i saker hvor det er brukt «mindre endring» er større enn hva de er ved dispensasjon. Generelt er dispensasjonssøknadene enklere og mindre, og dette omhandler ofte avvik fra eldre planer. Det blir ikke vurdert at det er noen vesentlige forskjeller i konfliktnivået mellom de ulike redskapene (se også matrise, figur 18 og 19). Det er ikke gjort noe funn som indikerer at bruken av «mindre endring» har gått på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning. Dette bekreftes også av resultatene i dybdeintervjuene.

Eksempler på tiltak behandlet gjennom «mindre endring» er: justering av arealformål, endring av bestemmelser, utviding av tomter, samt regulering/omgjøring av tomter og avkjørsler.

Variasjonen er stor med tanke på hvor stort omfanget av disse endringene er, noen saker grenser ned til dispensasjon, og andre saker som grenser opp til «full reguleringsendring». Flere av sakene som er fremstilt i oppgaven ved «mindre endring» er først forsøkt behandlet som dispensasjon. Det er særlig statsforvalteren som har merknader og innsigelser i sammenheng med bruken av «mindre endringer» og dispensasjoner. En gjentakende kommenter er at de ønsker at *«permanente avvik med generell gyldighet i reguleringsområdet skal gjøres gjennom reguleringsendring og ikke gjennom dispensasjoner»*. I saker behandlet som «mindre endring» gjør kommunene ofte vurderinger opp mot den nye lovteksten, og om endringen går ut over hoveddrammene i planen eller viktige natur og friluftsområder. Flere kommuner påpeker i dybdeintervju at det er enklere å argumentere for endring ved §12-14 i PBL enn hva det er med dispensasjon. Det er også antydninger til dette gjennom dokumentstudiene.

Tiltak som blir behandlet som dispensasjon i dokumentstudiet er etablering av veg, fradeling/tilleggsareal og midlertidige arealendringer. Det har ikke vært mulig å finne dispensasjonssøknader fra reguleringsplan med et like stort omfang på endringene som sakene ved «mindre endringer», noe som var et overaskende funn. I dybdeintervjuene oppgir flere kommuner at det er enklere å få gjennom endringer som «mindre endring», og at det er enklere å argumentere for «mindre endringer» enn hva det er ved dispensasjon. Dokumentstudiet bygger opp rundt dette ved undersøkelser av hvilke argumenter og vurderinger som er gjort i sakene. I tillegg er konfliktgraden på et lavt nivå for sakene ved «mindre endring». Gjennom dybdeintervju og dokumentstudier viser det seg at saksbehandlingstiden til «mindre endring» og dispensasjon er tilnærmet lik i de fleste kommunene bortsett fra Trondheim, som sier at dispensasjon har en kortere behandlingstid.

Ved undersøkelse av dokumentstudiet og dybdeintervjuer, viser det seg at praksisen er noe ulik når det gjelder administrative delegerte vedtak av «mindre endring». I lovteksten av §12-14 andre ledd står det at kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan. I dokumentstudiet er noen av sakene vedtatt politisk, og andre saker er vedtatt delegert av administrasjonen. Ved oppfølgingsspørsmål til kommunene bekreftes dette da noen kommuner har et mer åpent delegasjonsreglement enn andre, og at det dermed kan gjøre delegerte vedtak ved mer omfattende tiltak. Noen kommuner behandler imidlertid alle saker politisk. Prisen i gebyrregulativ er og noe som varierer fra kommune til kommune, flere kommuner oppgir at de bevisst prøver å redusere gebyrer for «mindre endring» slik at flere skal velge redskapet.

Trondheim kommune har en litt annen praksis enn de andre kommunene som er intervjuet, og sier at «mindre endring» blir brukt i liten grad da endringer i byområder ofte eskalerer til stor konflikt. Ut fra funn i dokumentstudier og dybdeintervjuer kan det virke til at planredskapet fungerer godt litt utenfor de mest tettbebygde byområdene. Dersom et tiltak gjennomføres i et tettbygd område er det mer sannsynlig at konfliktnivået til naboer øker, og at saken da må behandles som «full reguleringsendring». Trondheim kommune forklarer i dybdeintervjuet hvorfor de tror mange forsøker å gjennomføre søknader om dispensasjon. Hvor de viser til at søker har mulighet til å påklage tiltak og på den måten få testet det politisk. Dette temaet blir diskutert i det neste kapitlet. I forbindelse med dybdeintervju ble det også påpekt fra veileder at en beslutning om å ikke gå videre med planinitiativ ikke kan påklages, men at det kan klages på dette ved dispensasjon. Dette temaet blir og diskutert for å se på forskjeller og likheter mellom «mindre endring» og dispensasjon, samt for å se på hvilke fordeler og ulemper redskapet medfører.

7.0 Analyse og diskusjon

I dette kapittelet vil det bli gjort analyse og diskusjon på bakgrunn av de ulike forskningsspørsmålene og funn i resultater. Det blir gjort analyse og drøfting på temaer som anses som interessante for bruken av «mindre endring».

7.1 I hvor stor grad benyttes «mindre endring» av plan etter §12-14 andre ledd i forhold til dispensasjon og «full reguleringsendring»?

Ved funn gjort i resultatdelen er det interessant å se på hvorfor det er så stor variasjon i bruken av planredskapet. Ut fra tabell 1 i resultat av spørreundersøkelsen (kap. 6.1), viser det seg at det er stor forskjell på bruken av «mindre endring». Kommuner med et lavt folketall, og en lavere andel av plan og byggesaker har flere, eller tilnærmet lik bruk av planredskapet en større kommuner med langt flere planbehandlinger. På bakgrunn av datainnsamlinger i spørreundersøkelsen kan det virke til at enkelte kommuner er tilbakeholdne og skeptiske til å bruke redskapet. Ut fra resultatene kommer det frem at Trondheim kommune ikke bruker planredskapet i så stor grad som forventet. I dybdeintervjuene (kap. 6.3) begrunner de dette med at i tettbygde strøk fører tiltak til et høyt konfliktnivå, og det er mange hensyn som skal ivaretas. Det nevnes at «mindre endring» blir brukt i saker hvor det på forhånd er antatt at konfliktnivået vil være lavt. Basert på svarene i dybdeintervjuene fra Trondheim kommune, samt undersøkelser av saker i dokumentstudiet er det derfor grunn til å diskutere om bruken av redskapet egner seg utenfor de meste tettbebygde områdene. Noe som igjen kan være med på å forklare variasjonen blant kommunene.

Et tema som kan være med på å belyse det første forskningsspørsmålet er om **hvor bevisste kommunene faktisk er på muligheten for å bruke «mindre endring», og om hvor flinke kommunene selv er å bevisstgjøre konsulenter og politikere hvilke muligheter de har til å benytte seg av planredskapet.** Det har vært vanskelig å kartlegge dette fullt ut, men det kan se ut til at ikke alle kommunene er like godt kjent med de mulighetene planredskapet medfører. Ved dybdeintervjuene ble det stilt spørsmål til de kommunene som faktisk er kjent med å bruke «mindre endring». Andre kommuner som ikke ble intervjuet har brukt redskapet i mindre grad og er muligens mer restriktive og forsiktige i bruken. De fleste kommunene bruker redskapet i liten til middels grad, og det er store variasjoner til de som bruker det mest, noe som gir en hypotese om at det er et sprik i kunnskapsnivået.

Det hadde og vært interessant å se hvor stor grad de ulike kommune opplyser plankonsulenter om muligheten til å bruke «mindre endring». Denne tematikken berører også teori rundt medvirkning og kommunikativ planlegging. Dette særlig rundt *åpenhet*, og opplysninger om hvilke muligheter konsulenter og tiltakshavere har i tidlig fase av prosjekter. Det er verdt å nevne at det er politikerne som sitter med beslutningsgrunnlaget for planleggingen, selv om de ikke har den faglige bakgrunnen. Tolking av statistisk materiale, eller natur- og miljøfaglig kunnskap, er noe politikere ikke alltid har kjennskap til. Informasjonsarbeidet er derfor viktig, og det må settes mål om at de folkevalgte skal oppleve deltagelsen i overordna planarbeid som nyttig og interessant (Aarsæther og Nyseth, 2020). Med pluralismen av aktører er det enda viktigere med en god informasjonsflyt, da det er et stort mangfold av interesser som vil ha viljen sin (Forester, J, 1984).

Ved intervju med representant fra Selbu kommune ble det oppgitt fra administrasjonen at de har et konsulentfirma som er de ofte benytter i forbindelse med planarbeid. De ble sagt at de har god forståelse og samarbeid om hvilke typer endringer som kan gjennomføre som «mindre endring». Ved større kommuner er det muligens vanskeligere å ha et slik tett samarbeid og forståelse for hva som er det beste redskapet. Det vil kreve mer arbeid med å opplyse konsulenter og komme til enighet om hvilket redskap som er best å bruke. Tett forståelse og samarbeid kan også være viktig ved den politiske behandlingen av saker. Da kan det bli lagt opp til en god dialog med gjensidig forståelse fra administrasjon og politikere om hvor grensen går. På den måten unngås mye ekstra arbeid med å argumentere i for eksempel klagesaker og forflytting av saker til dispensasjon eller «full reguleringsendring».

Et annet tema som anses som relevant for å besvare forskningsspørsmålet er **effekten av gebyrregulativet**. Ut fra intervjuguiden ble det stilt spørsmål om hvordan gebyrregulativet påvirker bruken av «mindre endring». Det viser seg at de fleste kommunene bevisst prøver å holde kostnadene nede ved «mindre endring» for å kunne gjøre det mer attraktivt for søkere å benytte seg av muligheten. Samtidig ser det ut til at selvkostsystemet har vært med på å øke prisene på «mindre endring» de siste årene. «*Selvkost er den totale kostnadsøkningen kommunen har ved å produsere en tjeneste*» (Trondheim kommune, 2021). I dybdeintervjuet gjengir flere av kommunene at en årsak til at så mange søker dispensasjon er at de anser det som en billigere løsning kontra «mindre endring». Ved en markedsdread utvikling med neoliberalisme er det grunn til å tro den totale kostnaden for gjennomføring av endringen er avgjørende. Det kan diskuteres om at dersom kostnadene hadde vært enda lavere for bruk av «mindre endring», ville det ført til økt bruk av redskapet. Det ville vært interessant og gjort

nærmere undersøkelser av i hvor stor grad gebyrregulativet faktisk påvirker omfanget av bruken. Ut fra teorien (kap. 3), og den markedsdreide utviklingen ser utbyggere på plan og byggesaksprosessene som et hinder, istedenfor en prosess som ivaretar ønsket utvikling. Noe som gjør at det vil være naturlig å velge den billigste løsningen ved søknad av et tiltak som ikke er i tråd med reguleringsplan. Flere kommuner oppgir i dybdeintervjuet at søkere ser på dispensasjon som er billige løsninger, og at de derfor velger dette som ønsket redskap.

7.2 Hvilke argumenter og hvilke vurderinger er gjort i sakene/vedtakene?

For å besvare dette forskningsspørsmålet blir det drøftet **om vurderingene som gjøres går ut over noen verdier i lovteksten**. Verdiene som nevnes i lovteksten for «mindre endring» er *«når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen ellers, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder»* (se kap. 4). Ved dette studiet har det blitt gjort undersøkelser av ulike kommuner, og ulike typer saker. Spennet mellom kommunene er stort, og det har blitt undersøkt mange saker i distriktskommuner. Dette er en faktor for at det kan gjøres ulike vurderinger og argumenter i vedtakene, da forholdene på stedet varierer fra sak til sak.

En viktig del av lovteksten er om endringene går utover hoveddrammene i planen. Mange av kommunene behandler sakene sine som «mindre endring», nettopp etter at de har tatt stilling til om endringen i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen ellers, ikke går utover hoveddrammene i planen. Ut fra intervju med representant fra Frøya kommune ble det påpekt at det kan være noe uenighet med plankonsulent og utbygger om hva disse hoveddrammene i planen er. Ut fra funnene i dokumentstudier og dybdeintervjuer er det ulikheter blant kommunene om i hvordan de vurderer dette. Det betyr ikke nødvendigvis at endringene går ut over noen verdier i lovteksten, men det viser at noen tiltak er mulig å gjøre som «mindre endring» i en kommune, og ikke i en annen. Dette beror på skjønnsvurderingen til administrasjonen om hva som faktisk kan gjøres som «mindre endring» og hva som ikke kan gjøres gjennom planredskapet. Tydelige og klarere retningslinjer kunne muligens vært et virkemiddel for økt bruk og mer likebehandling blant kommunene.

Andre vurderinger som kommuner gjør er om endringen går ut over viktige natur- og friluftsområder. Mange av kommunene vurderer endringene opp mot naturmangfoldsloven §8-

12. Ved tilsendte planer, er det et inntrykk at redskapet blir brukt spesielt mye i hytteplaner. Ved de sakene som er undersøkt som «mindre endring», er det ingen som har blitt stoppet eller vurdert til å gå ut over hensynet til viktige natur- og friluftsområder. Det er også verdt å nevne at mange av sakene som er behandlet som «mindre endring» angår fortetting i bebygde områder. Derfor er ikke alle sakene blitt vurdert opp mot viktige natur og friluftsområder, men kun mot hoveddrammene av planen.

Et annet tema som belyser forskningsspørsmålet, er om det er **enklere å få godkjenning til tiltak gjennom «mindre endring» enn hva det er ved dispensasjon?** I dybdeintervju med representanter fra kommuner blir det oppgitt at det er enklere å skrive og argumentere for bruken av «mindre endring» enn hva det er ved dispensasjon. I dispensasjon er de to vilkår som må være oppfylt for å kunne gi avvik fra plan. *«Da hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må vært klart større enn ulempene etter en samlet vurdering» (PBL, 2008).*

I intervju med kommunene nevnes det: *«at for dispensasjon, er det vanskelig å argumentere for at tiltaket har en samfunnsmessig fordel, og ikke bare en fordel for den ene eieren/søkeren».* Argumenter og vurderinger gjort i dokumentstudiet er med på å synliggjøre dette. Omfanget på de endringen som er behandlet etter §12-14 i PBL er i tillegg større enn hva sakene behandlet som dispensasjon er. Case 6 fra dokumentstudiet er med på å vise en relativt liten endring i seg selv, men som har større konfliktgrad da endringen fører til avvik fra bestemmelse om utnyttning av tomt. På bakgrunn av denne endringen kan det spørres om endringen hadde vært mulig å få godkjent som dispensasjon, da det er vanskeligere å argumentere for denne typen tiltak etter lovtekst for dispensasjon. I et slikt tilfelle ville det vært tydelig at søknaden hadde satt formålet bak bestemmelsen vesentlig til side, og at tiltaket dermed ikke ville blitt godkjent? Det kan derfor stilles spørsmål om at bruken av «mindre endring» i en slik setting ikke er positiv, selv om det ikke noen protester fra naboer eller berørte myndigheter. En annen faktor er at ved små tiltak, så er det ikke så mange berørte myndigheter som behøver å bli varslet da tiltaket ikke berører deres ansvarsområde. På grunn av dette kan man igjen si at det vil kunne være enda enklere å gjennomføre endringer etter §12-14 i PBL.

7.3 Har lovgivers mål om raskere og mer fleksibel behandling av endringer og avvik fra reguleringsplan blitt oppnådd?

For å diskutere og analysere dette forskningsspørsmålet kan man se på **hvordan lovteksten ble endret i 2017**. Fra den opprinnelige kunngjorte versjonen av plan og bygningsloven i 2008, lyder lovteksten som følgende: «*Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om «mindre endringer» i reguleringsplan eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Små endringer kan delegeres til administrasjonen*». Fra rundskriv nr. H-6/17 ikrafttredelse av endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova går det frem at § 12-14 i PBL andre ledd ble endret, slik at muligheten til å vedta endring av reguleringsplan etter en enklere prosess ble utvidet. Endringen medførte at det tidligere kriteriet «mindre endringer» ble erstattet av formuleringen: «*når endringene 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*.» de nye kriteriene favner videre hva som ble til grunn etter loven av 2008 i praksis. Ut fra resultat i dybdeintervjuene og bakgrunn for oppgaven kan ny lovtekst oppleves som omstendelig og vanskelig, og det kan diskuteres om denne kanskje burde vært enklere formulert.

I bakgrunnsdokumentene går det frem at det skal bli enklere å gjøre reguleringsendring. Funn fra dybdeintervjuer og dokumentstudier indikerer at dette er tilfellet i praksis, men at det er en variasjon blant kommunene om hvor grensen går for hvilke tiltak som behandles som «mindre endring». Det er ingen av kommunene som opplever at har blitt vanskeligere å gjennomføre «mindre endring» etter lovendringen i 2017. En annen bakgrunnen for at det skulle bli enklere å gjøre «mindre endringer» var at det skulle være med på å erstatte dispensasjoner, det er uvisst om hvor mye lovendringen har bidratt til nettopp dette. Ut fra dokumentstudiene er omfanget på noen endringer så store at det kan stilles spørsmål om det i større grad er med på å erstatte behandlinger av «full reguleringsendring», og ikke dispensasjoner. Dette er et interessant da det er store tidsbesparelser og hente ved å unngå en full planprosess. Videre undersøkelser av dette ville vært interessant.

Ved spørsmål om det er noen ulemper ved bruk av planredskapet oppgir Verdal kommune at «mindre endring» fører til mindre medvirkning enn hva som er tilfelle ved en «full reguleringsendring». Selbu kommune legger til at «mindre endringer» kan være delegert til administrasjonen og legger til at «dersom en sak er ukurant må det avklares politisk og at det

kan både være fordeler og ulemper med dette». Teamet rundt delegasjonsreglementet blir diskutert under kapittel 7.5.

Videre i dokumentstudiet ble det gjort undersøkelser av behandlingstiden til «mindre endring» og dispensasjon. Dette ble gjort for å danne seg et bilde av tidsperspektivet mellom de ulike redskapene. Ut fra datoene som er presentert innledningsvis i hver case, viser det seg at det er forholdsvis lik behandlingstid mellom dispensasjon og «mindre endring». Tidsbruken er noe lenger ved bruk av «mindre endring» på saker som har omfattende endringer. Temaet kan drøftes opp mot forskningsspørsmålet som omhandler enklere og mer fleksibel behandling, da det er store tidsbesparelser å hente ved bruk av «mindre endring», sammenlignet med «full reguleringsendring». Ut fra dette kan det sies at lovendring har hatt en effekt, og bidratt til raskere og mer fleksibel behandling. En viktig del av oppgaven ville vært og sammenlignet bruken før og etter 2017 for å se om det er noen vesentlige forskjeller på praksisen de siste årene. På grunn av ressurs og tidsperspektivet for oppgaven blir det ikke gått inn på dette.

7.4 Har bruken av «mindre endring» gått på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning?

For å belyse tema rundt forutsigbarhet og medvirkning kan det diskuteres om de **utvidede rammene i §12-14 blir misbrukt, og hvordan det er med på å erstatte «full reguleringsendring» og dispensasjon**. Temaet er med på å vise om styringsverktøyet «mindre endring» ivaretar nødvendig medvirkningsprosesser og slik kan erstatte «full planendring». Ved inkrementelle beslutninger vil de enkelte vedtakene bestå i små endringer, vanligvis økninger, i eksisterende virksomhet eller i tidligere vedtak (SNL, 2022). Et viktig tema eller stikkord i spørsmålene mine er endring/avvik fra plan. Endringen fra plan bygger på vedtatte planer og i denne oppgaven vil et inkrement kunne være en økning i antall etasjer eller justeringer på tomter.

Teori rundt medvirkning og kommunikativ planlegging er med på å vise om inkrementelle beslutninger går på bekostning av deltagelse og den sosiale interaksjonen. En beslutning tatt på kommunikative vilkår blir tatt der alle involverte parter har deltatt, og der alle deltakere har like forutsetninger for å informere. I praksis er det vanskelig å opprettholde de kommunikative vilkårene. Kritikere av samarbeidsplanlegging hevder at en slik planlegging er utopisk, fordi den overser etablerte maktposisjoner. I tillegg er ressurser for å kunne bedrive medvirkning i planleggingsprosesser ulikt fordelt (Regjeringen, 2001).

Ut fra funn gjort i dokumentstudiet og dybdeintervjuer er det lite indikasjoner på at de reguleringsendringene som er gjort gjennom §12-14 har gått på bekostning av medvirkningen. Konfliktgraden er i de fleste sakene vurdert til å være middels til lav (se også matrise i kapittel 6.3). Konfliktgraden i sakene er saksavhengig, men ved tilsendte saker fra kommune og Trøndelag fylkeskommune, samt egne søk er det lite negative kommentarer fra naboer og berørte myndigheter. Bruken av planredskapet ser i hovedsak ut til å foregå utenfor de aller mest tettbebygde områdene, noe som igjen er med på å redusere omfang av konflikter. Samtidig kan det virke til at kommunene er påpasselig med å ikke gå inn i saker som de tror det er et høyt konfliktnivå i. Under dokumentstudiet er det ikke blitt observert tilfeller hvor nabo eller berørte myndigheter har klaget på bruken av «mindre endring» som redskap.

Ut fra svarene i dybdeintervjuene som omhandlet prosess og medvirkning, viste det seg at «mindre endring» har et tilnærmet likt, eller lavere konfliktnivå sammenlignet med dispensasjon. Ved sammenligne av de to redskapene blir det trukket frem faktorer som er med på å vise at det er flere positive fordeler med hørings og varslingsprosessen til «mindre endring». Disse fordelene er med på å ivareta prinsipper om medvirkning og kommunikativ planlegging rundt åpenhet og nøyaktighet. En fordel er at kommunene selv kan sende ut nabovarsel til gjenboere og berørte myndigheter ved bruk av «mindre endring». Dette er i motsetning til dispensasjon da tiltakshaver selv sender ut materialet. Ved at kommunen selv sender ut korrigeringer i en nøytral fremstilling, vil kanskje føre til større at naboer i større grad vil godta de endringene som forekommer. Ved en dispensasjon blir det fremstilt saker ut fra søkers vinkel, og det kan muligens resultere i lavere grad av åpenhet. Et annen faktor som skiller redskapene, er at ved dispensasjon så må du sende inn merknad for å ha klagerett, ved «mindre endring» har du automatisk rett til å kunne klage. Ut fra resultater og analyse er det ikke grunnlag for å si at «mindre endring» blir misbrukt.

Et annet tema som berører forskningsspørsmålet rundt forutsigbarhet, er om **bruken av «mindre endring» bidrar til fragmentering av eksisterende planer**. Spørsmålet er om bruken av redskapet kan føre til en uønsket effekt da det kan føre til fragmentering og endring av en plan som har vært gjennom en lang og god prosess. Intervjuobjekt fra Verdal kommune påpeker at de å endre en plan ikke er en ønsket effekt i seg selv, *«og dersom man starter å benytte seg av «mindre endring» i stor grad kan det bli en forventning om å få lov til å benytte seg i saker, og på den måten vil det stadig skje endringer i gode planer»*.

Case 2 og Case 8 i dokumentstudiet illustrerer dette da «mindre endring» førte til justering av planavgrensning. Justering av planavgrensning fører flere nye små planer ut av den eksisterende reguleringsplanen, noe som kan sies å være negativt for forutsigbarheten da det kan være ønskelig å holde på intensjonene fra en god plan. Dette fordi forutsigbarhet også går på planens «bestandighet», det vil si å holde fast på intensjonene i den planen man avviker fra. I plansammenheng er det ønskelig å ha større sammenhengende reguleringsplaner. Diskusjon rundt temaet berører også forskningsspørsmålet om det er mulighet for forbedring av lovverket/systemet. Inkrementelle vedtak vil i denne sammenhengen være en uønsket effekt. Case 4 i dokumentstudiet er også interessant i forbindelse med denne tematikken da det viser hvordan en planavgrensning blir utvidet ved bruk av planredskapet, noe som kan ses på som overraskende da lovteksten påpeker at lovendringen ikke skal gå ut over hoveddrammene i planen.

7.5 Er det behov og muligheter for forbedring av praksis eller systemet/lovverket?

I dette delkapittelet blir det presentert flere ulikheter mellom dispensasjon og «mindre endring». Et tema som kan være med på å besvare forskningsspørsmålet er at **politikere kan godta dispensasjonssøknader som administrasjonen stiller seg negative til**. I forbindelse med dybdeintervjuene, svarte Trondheim kommune at *«det er mange som muligens spekulerer i at dersom de får et avslag i administrasjonen, så håper de at politikerne skal vurdere det annerledes. Dette gjelder bruken av dispensasjon»*.

For dette temaet kan det trekkes paralleller til utviklingen av «governance» og markedsbasert utvikling hvor nyliberalismen har som mål å maksimere økonomisk utbytte. Ved en markedsbasert utvikling med nyliberalisme oppleves planleggingen som et hinder. En annen teori knyttet til dette teamet er fra artikkelen til John Forester «planning in the face of power», hvor blir det gått in på hvordan de etablerte og private utviklere kan og utøve den makten de har ved å feilinformere, eller ved en feilaktig fremstilling av saker få gjennomslag (Forester, J, 1982). Gjennom direkte kommunikasjon med politikere kan private utviklere velge å «droppe» utveksling av informasjon med administrasjonen, og få gjennomslag for ønsket utvikling som kan være i form av en dispensasjon som øker utviklers gevinst. I dette tilfellet vil det kunne være at politikere godtar en dispensasjon som administrasjonen stiller seg negativ til, eller har argumentert imot.

Vedtak som ikke tar hensyn til mangfoldet av aktører, som her vil være administrasjon, vil kunne være i strid med målene til den kommunikative planleggingen. Ved slike vedtak oppnås ikke en god deltakelse og det oppmuntrer ikke til en demokratisk prosess hvor innbyggere har mulighet til å påvirke endringer fra plan. Ved dispensasjon og iverksettingen av et tiltak i praksis, er det andre faktorer som spiller inn på behandlingen. I dybdeintervju med Trondheim kommune, svares det at ved dispensasjon er det i større grad slik at man må behandle den søknaden som faktisk har kommet inn. *«Vi må si ja eller nei til søknaden, men planavdelingen har større mulighet til å justere, eller å si prøv dette isteden». For at tiltaket skal bli godkjent, og at nødvendige dokumentert er fremlagt ligger derfor ansvaret i større grad hos ansvarlige søker og tiltakshaver, da det er tiltakshaver som bestemmer hva det er nødvendig å søke om i dispensasjonssaker».*

I tillegg til lavere kostnad vil det det å kunne ha muligheten for å få teste dispensasjonssaker politisk være viktige faktorer for å fremme forslag til dispensasjon. Politikeres kunnskap om plan og byggesak er ikke alltid like gode, og de har ikke nødvendigvis like god kunnskap som administrasjonen om hvilke virkninger et vedtak vil ha. Dersom politikere er liberale med dispensasjoner sparer altså utbygger både mye arbeid og penger på å fremme en sak som dispensasjon.

En annen forskjell på redskapene som er med på å besvare forskningsspørsmålet er at **en beslutning om å ikke gå videre med planinitiativ, ikke kan påklages. Det kan klages på dette ved dispensasjon.** I plan og bygningsloven står det i § 12-8, oppstart av reguleringsarbeid at: *«Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstiller kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse»* (PLB, 2008). Ut fra dette kan det muligens være fristende for tiltakshaver å fremme en sak som dispensasjon fremfor «mindre endring» av plan, da administrasjonen avslag på dispensasjonssøknader automatisk kan påklages. Ved «mindre endring» vil det føre til ny og lenger prosess, som må tas til kommunestyret.

Det kan derfor drøftes om lovens intensjon ikke er helt slik som den skal på dette punktet og dermed berører forskningsspørsmålet om det er mulighet for forbedring av praksis/lovverket. Temaet berører igjen planleggingsteori rundt hvordan det blir tatt hensyn til mangfoldet av aktører, og den ikke lineære måten avgjørelser tas på. For utbygger er det som tidligere nevnt

ønskelig å maksimere utbyttet ved å søke om en dispensasjon, fremfor å fremme forslag om reguleringsendring. Det er grunn til å tro at konsulenter ser på dette som en ekstra mulighet til å få gjennomført tiltak som dispensasjon. Det kan og trekkes inn teori rundt «governance og government» da planleggerens rolle som prosessleder, forhandler og pedagog er viktig for temaet. Særlig ved en oppstartsfasen, da slike opplysninger kan være viktig for hvilke valg de ansvarlige søkerne/tiltakshaver faktisk gjør. Kjentegn ved arealplanleggere i «government», er at de i større grad har blitt saksbehandlere for innsendte forslag (Medalen, 2021). Dette er særlig relevant for denne oppgaven da det er vanlig at private utarbeider planer og sender søknad om dispensasjoner, og at det er administrasjon som vurderer søknadene.

For å belyse forskningsspørsmålet ytterligere blir det diskutert **rundt ulikheten i praksis blant kommuner om «mindre endring» kan behandles politisk eller delegert**. Ved nærmere undersøkelser rundt delegasjonsreglement går det frem at praksisen til kommunene er ulik når det gjelder delegerte vedtak på «mindre endring» gjort av administrasjonen. I dybdeintervju kommer det frem at administrasjon har mulighet til å fatte delegerte vedtak som «mindre endring», der det ikke er noe konfliktnivå. For å undersøke praksisen blant ulike kommuner ble det sendt oppfølgingsspørsmål.

Ut fra svarene viser det seg at det er noen forskjeller. Orkland kommune legger til at de kan behandle kurante saker i administrasjonen. Verdal kommune sier at administrasjon der ikke fatter delegerte vedtak. Frøya kommune sier at administrasjon gjør delegerte vedtak der det ikke har kommet protester eller innsigelser under høring. Selbu kommune sier at administrasjon kan gjøre vedtak, så lenge det ikke har forekommet merknader som kan være av betydning. Det varierer altså i praksis hvilken instans i kommunen som er vedtaksmyndighet.

I dokumentstudiet ble det undersøkt hvilken av de tre vedtaksformene (administrativt, utvalg eller kommunestyre) som ble benyttet. Majoriteten av sakene ble godkjent etter et politisk vedtak i form av utvalg. Ingen av de undersøkte sakene har vært innom godkjenning i kommunestyret, og et par av sakene behandlet som «mindre endring» ble godkjent administrativt. Det er både fordeler og ulemper ved de forskjellige vedtaksformene. Det kan argumenteres for at en mer samkjørt praksis kunne bidra til mere likebehandling og raskere/mer effektive prosesser, og dermed ført til en forbedring av praksisen. Med tanke på tidsbruk og effektiv planbehandling er det grunn til å tro at administrative vedtak er det raskeste, men at politiske vedtak bedre kan ivareta medvirkning, bidra til demokratiske prosesser og gi bedre forankring i kommunen.

Delegasjonsreglement berører indirekte teorien rundt ubunden rasjonell planlegging, som legger opp til en prosess uten konflikter, hvor man har tid og ressurser til å gjennomføre det som behøves. Temaet kan og drøftes opp mot den kommunikative planleggingen, hvor det bør legges opp til deltakelse for flest mulig. Det kan og diskuteres om delegasjonsreglementet kan ha innvirkning på hvorfor enkelte kommuner bruker redskapet i større grad enn andre. Politikernes skjønn kan også muligens ha en innvirkning. Dersom politikere er restriktive ved mulighet til å endre plan kan det føre til færre søknader som «mindre endringer».

Siste tema omhandler **sektormyndighetenes mulighet til å stanse behandling av «mindre endring»**, dersom de har innsigelse til planen jf. reguleringsplanveileder kap. 9.2, Problemstillingen rundt dette er presentert i case 8. I dybdeintervju sier Selbu kommune at de er litt bekymra for sektormyndigheter som tolker veileder for reguleringsendring slik at ingen sektormyndigheter kan ha innsigelse til planendring. *«Da kan det fort bli enklere å ta det som full planendring med det samme»*. Representanten fra Selbu mener det i enkelte tilfeller må være rom for å ta hensyn til merknader innsigelser og imøtekomme dette. Det kan diskuteres om en mer løsningsorientert veileder kunne ført til enklere prosesser og forbedring av redskapet, da det kan virke uforholdsmessig krevende å stanse endringen av plan på grunn av innsigelse.

8.0 Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet vil det oppsummeres hovedfunn for de ulike forskningsspørsmålene, deretter vil det bli gjort en oppsummerende konklusjon som svarer på problemstillingen. Problemstillingen lyder: **I hvilken grad og hvordan nyttes planredskapet «mindre endring», og hvilke fordeler/ulempes har redskapet sammenlignet med dispensasjon og «full reguleringsendring».**

8.1 Svar på forskningsspørsmålene

Forskingsspørsmål 1. I hvor stor grad og hvordan benyttes «mindre endring» av plan etter §12-14 andre ledd i forhold til dispensasjon og «full reguleringsendring»?

For å kartlegge omfanget av bruken, ble de sendt ut spørreundersøkelse til alle kommunene i Trøndelag. 17 av kommunene svarte på spørreundersøkelsen, og stort sett alle kommunene har benyttet seg av planredskapet en eller flere ganger. Gjennom den kvantitative spørreundersøkelse har det blitt kartlagt at det er stor variasjon i omfanget av bruken til «mindre endring» blant kommuner Trøndelag. Samtidig er det få kommuner som benytter seg av planredskapet i stor grad.

I analyse- og diskusjonsdelen blir det drøftet hvilke faktorer som er med på å gjøre at det er såpass store ulikheter i bruken av verktøyet. Ut fra tilsendte saker, søk i dokumenter, samt dybdeintervjuer, er det et inntrykk at verktøyet blir spesielt mye brukt for å justere på planer i hytte- og boligområder, samtidig har det vært vanskelig å finne saker som går på «mindre endringer» i sentrums- og byområder. I dybdeintervju med Trondheim kommune begrunnes det lave omfanget av bruken med at det er ett så stort utbyggingspress i Trondheim, så når noen bygger ut blir det fort tatt som en «full reguleringsendring». Det kan se ut til at planens plassering, og antagelse om konfliktnivå gjør at mange kommuner velger å utelukke «mindre endring» som redskap. Tendens er at «mindre endring» blir brukt mer i de mindre kommunene.

En annen faktor som kan påvirke omfanget av bruken er om hvor beviste kommunene faktisk er på muligheten til å benytte seg av «mindre endring». Dette ses på som en viktig faktor da det er stor variasjon i bruken blant jevnstore kommuner. Det blir og sett på om gebyrregulativet har en innvirkning på bruken av redskapet. I dybdeintervjuer svarer kommuner at de *«bevisst prøver å benytte dette som er virkemiddel for å få flere til å bruke verktøyet»*. Mange søkere anser

muligens dispensasjon som en billigere løsning, og på den måten utelukkes mange søknader om «mindre endring». Et annet viktig funn som ble gjort tidlig i forbindelse med spørreundersøkelsen rundt omfang av bruk, er at de største og fleste dispensasjonsbehandlingene foregår fra kommuneplaner, og ikke reguleringsplaner. Dermed var tallet på dispensasjoner gjort i spørreundersøkelsen unøyaktige. Det har med dette vært vanskelig å trekke konklusjoner og vise til resultater mellom bruken av dispensasjon og bruken av «mindre endring».

Forskningsspørsmål 2. Hvilke argumenter og hvilke vurderinger er gjort i sakene/vedtakene?

Ved å undersøke saker behandlet av kommunene, er det funnet resultater som viser at praksisen er noe ulik ved hvilke argumenter og vurderinger som er gjort. Hva kommunene ser på som hoveddrammene av planen ser ut til å variere fra små justeringer på bestemmelser, til endringer som medfører nye tomter. Hvor grensen går for hvilke tiltak som kan behandles som «mindre endring» varierer altså fra kommune til kommune. I saksdokumenter argumenter kommunene ofte hvorfor de mener at sakene kan behandles som «mindre endring» og hvorfor endringene ikke går ut over hoveddrammene i planen. Gjennom dybdeintervjuene har det kommet frem at det kan være noen uenigheter rundt hva kommunen ser på som hoveddrammene i planen, og hva plankonsulenter/tiltakshaver ser på som hoveddrammene i plan. Antagelse om konfliktnivået i saker ser ut til å være en viktig faktor for om «mindre endring» blir benyttet. I tillegg til dette blir forholdet til viktig natur- og friluftsområder vurdert, i tråd med lovteksten. Ingen saker behandlet som «mindre endring» har blitt vurdert til å være i konflikt med viktige natur- og friluftsområder.

Ved sammenligning av dispensasjon og «mindre endring», gjøres det forskjellige vurderinger etter lovtekst. I dispensasjonssøknader kan ikke hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynet bak loven bli vesentlig tilsidesatt. Etter dybdeintervju og dokumentstudier er det indikasjoner på at det er enklere å argumentere for endringer gjennom §12-14 andre ledd. Det er og tydelig at det er ulik praksis når det gjelder vurdering knyttet til delegerte eller politiske vedtak i utvalg. Delegasjonsreglementet varierer fra kommune til kommune, hvor noen kommuner behandler så å si alle saker i politiske utvalg, og andre kommuner behandle større endringer delegert i administrasjonen.

Gjennom studiet har det vært ønskelig å fokusere på grenseskillet, og «gråsonen» mellom dispensasjon og «mindre endring». Ved dokumentstudiet kommer det frem at det ikke er uvanlig at saker først er forsøkt behandlet som dispensasjon, men at de har gått videre til «mindre endring». Grunnen til dette er at det argumenteres for medvirkning. Satsforvalter og fylkeskommune gir ofte faglige råd om å behandle sakene som planendringer.

Forskningsspørsmål 3. Har lovgivers mål om raskere og mer fleksibel behandling av endringer og avvik fra reguleringsplan blitt oppnådd?

Ut fra bakgrunn og diskusjon i oppgaven oppleves lovteksten i §12-14 som omstendelig og vanskelig, og burde vært enklere formulert. Likevel indikerer resultater at redskapet med de endringene som ble gjort i 2017, har ført til raskere og mer fleksibel behandling. Ut fra dybdeintervjuene og saksdokumenter er det tegn på at saksbehandlingstiden gjennom «mindre endring» er rask og tilnærmet lik dispensasjon. Flere av intervjuobjektene opplever redskapet som smidig og rask, noe som tyder på at lovgivers mål om en raskere og fleksibel behandling har blitt oppnådd. I analyse og diskusjon blir det sett på om bruken av «mindre endring» i større grad er med på å redusere «full reguleringsendring», enn hva det er med på å redusere dispensasjon. Dette er et interessant tema da det er store tidsbesparelser å hente ved «mindre endring».

Det er gjort funn/indikasjoner som viser at kommunene har valgt å behandle saker med større omfang på endringen enn hva som ble gjort før 2017, noe som var lovgivers intensjon. Resultatene viser likevel at redskapet kunne vært benyttet mer. Med en økt bevisstgjøring og kjennskap til et relativt nytt lovverk i plansammenheng, er det grunn til å tro at bruken av «mindre endring» vil øke mer i årene som kommer. For å best mulig besvare dette forskningsspørsmålet ville det vært interessant og gjort nærmere undersøkelser av hvordan §12-14 fungerte før lovendringen i 2017. Først da kunne man sett på i hvor stor virkning endringen av lovteksten faktisk har vært, og om lovendringen har ført til vesentlige forskjeller. Spørsmålet er om lovendringen i noen grad har gått på bekostning av forutsigbarheten og medvirkning, noe som blir besvart i det neste forskningsspørsmålet.

Forskningsspørsmål 4. Har bruken av «mindre endring» gått på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning?

Ut fra funnene gjort i resultatdelen er det lite indikasjoner på at forutsigbarhet og medvirkning blir svekket i noen betydelig grad ved bruk av «mindre endring». Det er enkelte saker med et høyt konfliktnivå, men generelt ligger konfliktnivået lavt. Ut fra dokumentstudiet er det ikke funnet saker, hvor det har kommet klage på at en sak er behandlet som «mindre endring» etter PBL §12-14. Sammenlignet med dispensasjon er det ikke funnet resultater som indikerer at konfliktnivå er høyere i saker behandlet som «mindre endring». På bakgrunn av analyse og diskusjon er det sett på hvordan klageadgangen fungerer ved dispensasjon og «mindre endring».

Forutsigbarheten er muligens noe lavere ved dispensasjon, da søker har mulighet til å påklage administrasjonens vurdering om å ikke gå videre med dispensasjonssøknad. Det blir og sett på tiltakshaver/søker mulighet til å påklage dispensasjonsvedtak ved politisk behandling. Det diskuteres videre at forutsigbarheten er lavere ved dispensasjon da saksbehandlere bare har muligheten til å kunne si ja eller nei, det er ikke noen dialog slik det er ved planprosess hvor det kan gjøres justeringer etter hvert. Forutsigbarheten er ikke bare forutsigbarhet for søker, men også om planens om planens «hovedgrep» beholdes. En plan er en avtale mellom partert og et «garantipapir» for våre omgivelser. Dokumentstudiet er med på å vise at planavgrensninger kan justeres etter tiltaket ved «mindre endring», og at det bryter opp med de eksisterende planavgrensningene, noe igjen kan sies å være negativt for forutsigbarheten. Et annet funn gjort i tilknytning medvirkning og forutsigbarhet er temaet rundt nabovarsling. I dispensasjonssaker sender søker/tiltakshaver selv ut nabovarselet. Ved «mindre endring» derimot, er det kommunen som sender ut, hvor de legger med en objektiv fremstilling. Dette kan virke ryddigere og mer troverdig for naboer.

Forskningsspørsmål 5. Er det behov og muligheter for forbedring av praksis eller systemet/lovverket?

Ut fra bakgrunn, resultater, samt analyse og diskusjon blir det påpekt noen forhold og faktorer som kan være utfordrende for bruken av «mindre endring». Det kommer frem i oppgaven at dagens lovtekst kan virke kompleks og vanskelig, en enklere formulering ville kunne vært med på å føre til økt bruk. Det er også grunn til å tro at bevisstgjøringen/informasjon er en viktig faktor bruk, og at det er muligheter for forbedring i praksisen her. I forskningsspørsmål 4 blir det sett på klageprosesser og hvordan dette går på bekostning av forutsigbarhet og medvirkning.

Ved muligheter for forbedring av praksis eller systemet/lovverket, kan en «synkronisering» av klageadgang være et virkemiddel for forbedring for å bidra til mer likhet og forutsigbarhet i prosessene.

Ut fra resultater er det en nokså stor variasjon rundt hvilke tiltak som faktisk kan gjøres ved bruk av planredskapet. Det kan virke til at en god del kommuner holder tilbake bruken da de er forsiktige med bruk av redskapet, og kanskje mer forsiktige en hva lovendringen i 2017 la opp til da det er mulighet for å gjøre større endringer. Klarere retningslinjer, eller en mal for hvilke endringer som faktisk kunne blitt behandlet som «mindre endring» kunne ha vært hjelpelig og bidratt til mer likebehandling. Samtidig er det vanskelig å dra konklusjoner om hvilke forbedringer som kan gjøres av praksis og system/lovverket, da enhver sak er kontekstavhengig og små justeringer kan i enkelte tilfeller resultere i større konflikter. Blant kommunene er det som nevnt variasjon i om tiltak behandles politisk eller delegert av administrasjonen. Det er grunn til å tro at delegasjonsreglement er en faktor for at noen kommuner velger å bruke redskapet mer enn andre, da politiske vedtak er tid- og ressurskrevende.

I analyse og diskusjon blir det og sett på bakgrunnsdokumenter for lovendringen, hvor det står: *«dersom myndighetene har innsigelse til et forslag som omhandler «mindre endring», vil en slik innsigelse føre til stopp i behandlingen»*. I dybdeintervju påpekes det fra administrasjonen sin side at de gjerne kunne ønske å imøtekomme innsigelsen, før planen stoppes og må sendes til «full reguleringsendring» igjen. Dette kan oppleves som en unødvendig tung prosess, særlig da en innsigelse ofte gjelder forhold som enkelt kan rettes.

8.2 Svar på problemstillingen

Problemstillingen lyder: I hvilken grad og hvordan nyttes planredskapet «mindre endring», og hvilke fordeler/ulemper har redskapet sammenlignet med dispensasjon og «full reguleringsendring».

Lovgivers mål om enklere og raskere saksbehandling ser ut til å være oppfylt, selv om muligheten som ligger etter lovendringen ikke synes å være fullt utnyttet. Ut fra svar på de ulike forskningsspørsmålene er det tendenser til at det har vært en økning i bruken av «mindre endring» etter lovendringen i 2017, bruken ser likevel ut til å være varierende blant kommuner. Det viser seg at de fleste dispensasjonene er fra kommuneplan og ikke reguleringsplan. Samtidig er det verdt å nevne at bruken kanskje ikke har vært med på å erstatte dispensasjoner

i den grad det var tenkt, men at det i større grad er med på å erstatte «full reguleringsendring» slik det er nevnt i analyse og diskusjon.

Kommunens informasjon og bevisstgjøring utad ses på som en viktig faktor for omfanget av bruken til «mindre endring». Planens plassering og gebyrregulativ kan og ha en innvirkning på bruken. Hvor grensen går på hva som kan behandles som «mindre endring» varierer fra noe fra kommune til kommune, etter vurderinger rundt hva som er hoveddrammene av planen. Flere kommuner påpeker at det er enklere å argumentere for endring ved «mindre endring» en hva det er ved dispensasjon, samtidig som omfanget på endringen er lavere ved dispensasjon. Ved oppfølgingsspørsmål viser det seg at praksisen varierer fra kommune til kommune om hvilke vedtak som kan gjøres administrativt og hvilke tiltak som gjøres politisk. Ut fra resultater kan det se ut til at «mindre endring» egner seg godt i områder utenfor de mest urbane områdene, da konfliktnivået er noe lavere der. Det kan se ut til at redskapet egner seg særlig godt blant mindre kommuner, og ved fortetting av eksisterende reguleringsplaner i perifere områder.

Muligheter for forbedring ville kunne være å ha klarere retningslinjer for hva som kan gjøres ved «mindre endring». Enklere formulering av lovteksten ville nok bidratt til at denne åpningen for enklere og raskere saksbehandling hadde blitt mer brukt. Videre er gebyrregulativ en faktor som kan ha enn innvirkning på valg av planredskap. I dag er det dessuten ulik klageadgang på kommunenes behandling av reguleringsendring og dispensasjon. Tiltakshaver vil derfor foretrekke dispensasjon fordi et avslag på søknaden da kan påklages og bringes opp til politisk behandling.

Disse temaene analyseres også opp mot medvirkning og forutsigbarheten. Ut fra resultater er det lite indikasjoner på at bruken av «mindre endring» har gått ut over forutsigbarhet og medvirkning i planlegging, dette er viktig funn i oppgaven og viser at redskapet ikke blir misbrukt.

8.2 Forslag til videre arbeid og forskning

Det er gjort lite tidligere forskningsarbeid rundt temaet, og denne masteroppgaven tar for seg et tema som fremdeles er lite belyst. Derfor er det grunn til å tro at det kan gjøres mye undersøkelser og arbeid rundt temaet.

Denne oppgaven går ikke inn på hvordan den tidligere lovteksten før 2017 fungerte i praksis. Videre forskning rundt dette hadde vært nyttig for å se på effekten av lovendringen og arbeidet

med å øke bruken av redskapet. Det hadde vært interessant å gjøre sammenligninger av planprosesser som har foregått før og etter lovendringen.

Det hadde også vært interessant og gjort sammenligner med praksisen fra andre land som Sverige og Danmark, for å se på hvilke praksiser de har ved endring av planer. Et annet tema til videre forskning ville være å gjøre nøyere sammenligninger og vurderinger rundt hva som kan behandles som «mindre endring» og hva som kan behandles som «full reguleringsendring». Her er det særlig mye tid og ressurser å spare.

Referanseliste

(Harvard standard)

Adlo. (u.å.) *Nye regler om endringer av reguleringsplan*. Tilgjengelig fra: <https://www.adlo.no/nye-regler-o> (Hentet: 17.03.2022).

Aarsæther, N. Fallseth, E. Kristiansen, R og Nyseth, T. (2020) *Plan og Samfunn*. 1, utgave: Cappelen Damm as.

Bergen kommune, (u.å.). *Veileder: Endringer, forenklet behandling*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/styrende-dokument/#/SD-18-2176/filer> (Hentet: 17.03.2022)

Bygg21. (2018) *Steg for steg – veien til gode reguleringsplaner*. Tilgjengelig fra: <https://bygg21.no/rapporter-og-veiledere/steg-for-steg/> (Hentet: 09.02.2022)

Forester, J (1982) «Planning in the face of power». *Journal of American Planning Association*, vol. 48, no. 1, pp. 67-80

Frøya kommune. (2020). *Fremgangsmåte ved mindre endring av reguleringsplan*. Tilgjengelig fra <https://www.froya.kommune.no/tjenester/teknisk/plan-og-byggesak/plan/reguleringsplan-omrade-detaljregulering/endring-av-reguleringsplan/> (Hentet: 20.03.2022)

Gerring, J. (2007) *Case study research: Principles and practices*, New York, Cambridge university press.

Halvorsen, K. (1993). *Å forske på samfunnet*. Oslo: Bedriftsøkonomenes forlag.

Holmen, A. k. T. & Farsund, A. A. (2010). Perspektiver på styringsnettverk og nettverksstyring. I: Farsund, A. A. & Leknes, E. (red.) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*, s. 29-54. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Hagerup, V. u.å. *Bruk av dispensasjon fra arealplaner og mindre endringer fra reguleringsplaner*. Tilgjengelig fra: https://www.trondelagfylke.no/contentassets/5f900c7dc9a94f3585dc5dc669ac1c29/bruk-av-dispensasjon_sfogfk_w_hansen_hagerup.pdf

Hagerup, V. 2021. *Planendring eller dispensasjon*. Tilgjengelig fra: [file:///C:/Users/henni/Downloads/Dispensasjon%20og%20planendringer%2027.09.2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/henni/Downloads/Dispensasjon%20og%20planendringer%2027.09.2021%20(1).pdf)

Johannesen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Abstrakt forlag.

Kleven, T., Amdam, R., Jenssen, J. I., Olsen, K. H. & Lie, t. (1998). *Planlegging og handling: kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget. 191 s.

Leikvam, G & Olsson, N. 2014. *Eiendomsutvikling*, Bergen, Fagbokforlaget.

Medalen, T. 2021. *Incrementalism*. FP4350 Bypolitiske teorier og planleggingsteori. Tilgjengelig fra: <http://ntnu.blackboard.com> (hentet: 24. november 2021).

Medalten, T. 2021. *Neoliberalism in planning*. FP4350 Bypolitiske teorier og planleggingsteori. Tilgjengelig fra: <http://ntnu.blackboard.com> (hentet: 27. november 2021).

Medalten, T. 2021. *Rationality in planning*. FP4350 Bypolitiske teorier og planleggingsteori. Tilgjengelig fra: <http://ntnu.blackboard.com> (hentet: 29. november 2021).

Medalten, T. 2021. *Synoptic planning*. FP4350 Bypolitiske teorier og planleggingsteori. Tilgjengelig fra: <http://ntnu.blackboard.com> (hentet: 24. november 2021).

Plan- og bygningsloven (2008) *Reguleringsplan*. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-4-3#%C2%A712-8

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015-2016) Prop. 149 L. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c6cce4df7a14df49175f19860241cfa/no/pdfs/prp201520160149000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Rundskriv Nr. H-6/17 Ikrafttredelse av endringer i plan- og bygningsloven og matrikkelova*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5daa315e943447678600a9ae39e723d3/rundskriv_endringer_pbl_h6_17.pdf

Regjeringen (2019). *Kapittel 19, dispensasjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven/id2701235/?ch=20>

Regjeringen. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – planlovutvalgets første delutredning*. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/?ch=12> (Hentet: 12.12.2021)

Regjeringen. (u.å.). *Reguleringsplanveileder*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/?ch=4> (Hentet: 14.12.2021)

Regjeringen (u.å.). *Byggesak*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/bygg/id748191/ (Hentet 23.04.2021).

Sager, T. (2011) *Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010*. Side 148-181

Snl. (2019) *Deskriptiv*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/deskriptiv> (Hentet: 01.12.2021)

Snl, (2022) *Inkrementalisme*, Tilgjengelig fra: <https://snl.no/inkrementalisme> (Hentet .09.03.2022)

Snl. (2022) *Normativ*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/normativ> (Hentet: 01.12.2021)

- Statsforvalteren. (2014). *Dispensasjonsveileder*. Tilgjengelig fra https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-2014_rev_2020.pdf (hentet 14.12.2021)
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- Trondheim kommune. (2021) *Etterlevelseskontroll – selvkost plan- og bygningsrådet*. Tilgjengelig fra: https://www.trondheim.kommune.no/contentassets/00e5e096dc034e3096d70336322a090a/brev-til-kommunedirektoren-om-etterlevelse-plan-og-bygningsområdet_korr-1.pdf/
- Trøndelag fylkeskommune og statsforvalteren i Trøndelag. (2021). *Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven kapittel 19*. Tilgjengelig fra <https://www.trondelagfylke.no/globalassets/dokumenter/plan-og-areal/dispensasjonsveileder/disp.veiledersffk0221.pdf> (hentet 28.03.2022)
- Trøndelag fylkeskommune. (2017). <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/plan-og-areal/kommunal-planlegging/kommuneplan> (hentet: 01.06.2022)
- YIN, R. K (1994). *Case study research* Thousand Oaks, California: Sage publications.
- YIN, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*, Thousand Oaks, SAGE publication Inc.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelse i Trøndelag om bruk av «mindre endring» av plan.

Til planansvarlige i kommunene i Trøndelag.

Jeg er en student som går fysisk planlegging ved NTNU. I samarbeid med seksjon kommunal i Trøndelag fylkeskommunen skal jeg skrive masteroppgave rundt hvilke planverktøy som benyttes når et tiltak ikke er i tråd med reguleringsplan, og hvordan dette kan gjøres på en enklest og raskest mulig måte. Det vil også blir sett på hvordan medvirkning og forutsigbarhet blir ivaretatt i prosessene. I forbindelse med oppgaven er jeg interessert å finne ut i hvor stor grad de ulike planverktøyene blir brukt blant kommunene i Trøndelag.

Jeg lurer derfor på hvor mange saker dere i løpet av 2021, har behandlet som:

Full reguleringsendring etter pbl §12-14 første

ledd?

Svar: _____

«Mindre reguleringsendring» etter pbl §12-14 andre

ledd?

Svar: _____

Dispensasjon fra reguleringsplan etter kap. 19 i plan og bygningsloven.

Svar: _____

(om dere ikke har eksakte tall, så omtrentlig)

I oppgaven vil det være særlig fokus på mindre endring av plan etter §12-14, formålet er å kunne se på hvordan bruken av dette planverktøyet kan medføre enklere og raskere prosesser i plan og byggesaksbehandlingen.

Derfor er jeg takknemlig for eksempler på saker som er behandlet i kommunen etter PBL § 12-14 andre ledd. Legg gjerne til som lenke eller vedlegg på svar i mailen. Senere i oppgaven skal jeg gjennomføre intervjuer i forbindelse med slik «mindre endring av plan», dersom kommunen har noen synspunkter så ønsker jeg gjerne å høre fra dere.

Håper dere har mulighet til å svare på denne mailen innen 24.02.

Med vennlig hilsen

Henning G. Nygard. Mobil: 95059385

Student ved NTNU. Fysisk planlegging.

Veileder: Vegard Hagerup. Kontaktperson Trøndelag fylkeskommune: Heidi Beate Flatås

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Intervjuguide – kommuner i Trøndelag

- *Introduksjon om oppgaven*
-

A – innledende spørsmål:

A1: Hvordan er praksisen hos dere når et tiltak avviker fra plan, hvilke vurderinger gjør dere ved innsendte søknader?

B – «mindre endring» av plan etter PBL §12-14:

B1: Hvilken erfaring har dere med bruk av «mindre endring» etter PBL §12-14? hvilke fordeler og ulemper ser dere ved dette planverktøyet?

B2: Hvilke typer endringer er vanlig å gjøre ved bruk av «mindre endring»? hvordan vurderer dere omfanget/størrelse på disse tiltakene?

B3: Ønsker kommunen å ha tydeligere retningslinjer for hva som kan behandles som «mindre endring» av plan? Føler dere at dette er problematisk/uklart? Har dere en tanke om hvor grensen burde gå for størrelse på tiltakene/omfanget?

C – Grenseoppgang mellom dispensasjon, «mindre endring» og «full planendring».

C1: I hvor stor grad føler dere at planverktøyet «mindre endring av plan» reduserer dispensasjonssøknadene og «full planendring»? Etter lovendring i 2017, har det blitt enklere å gjøre «mindre endringer» av plan?

C2: Hvordan ser dere på tidsbruken ved behandling av saker som «mindre endring», kontra «full endring» og dispensasjon?

C3: Hvordan ser dere på det å gjennomføre større arealendringer gjennom dispensasjonsbehandling, kontra det å gjennomføre det som «mindre endring» av plan?

C4: Hvor føler dere grensen går for hva som kan behandles som dispensasjon og hva som kan behandles som «mindre endring»? Er det saker som har startet som «mindre endring» av plan og

gått ned til dispensasjon? Eller motsatt, er det saker som startet som «mindre endring», men skalerte opp til «full endring» på grunn av høy konfliktgrad?

D – Prosess og medvirkning

D1: Etter deres erfaring (generelt), hvordan opplever dere konfliktnivået i saker som behandles som «mindre endring»?

D2: Hvordan foregår varslingen av saker som blir behandlet som «mindre endring» av plan?

D3: I hvor stor grad opplever dere at ansvarlig søker eller plankonsulenter sender inn søknad om «mindre endring» av plan? Eller er dette noe dere pålegger dem, eller oppmuntrer til?

D4: Hvordan opplever dere medvirkningsprosessene i dispensasjonssøknader og ved «mindre endring» av plan?

D5: I hvor stor grad får berørte parter være med på å påvirke søknadene? Hvordan opplever dere at berørte myndigheter blir involvert og varslet?

D6: Hvordan vurderer dere konfliktnivået med de berørte myndighetene? Er det noen berørte myndigheter som ofte har merknader/innsigelse?

D7: Hvordan ser dere på klageadgangen etter et vedtak på «mindre endring» og dispensasjon?

D8: Hvordan er gebyrsatsene i saker som behandles som dispensasjon, «mindre endring» og «full planendring»?

E – Erfaringer:

E1: Burde det vært enda enklere å kunne gjøre «mindre endringer» etter §12-14 andre ledd? Ville dette kunne ført til økt bruk av verktøyet?

- (om ja) har dere noen forslag til hva som kunne blitt gjort?

E2: Hvordan er deres fremtidsperspektiv på bruk av verktøyet «mindre endring» av plan?

Tilleggsspørsmål:

Har dere noen eksempler på en eller flere endringer fra reguleringsplan som har blitt behandlet som dispensasjon?

Er det greit for dere at jeg tar kontakt igjen dersom det dukker opp noen nye spørsmål??

