

Undersøkelse av eget tiltak – Trondheim kommunes praksis knyttet til dispensasjon fra eldre reguleringsplaner

18.12.2024 (2023/5332)

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt Trondheim kommunes praksis knyttet til dispensasjon fra eldre reguleringsplaner. Undersøkelsen gjelder også plansituasjonen i kommunen.

Plansituasjonen i kommunen er preget av et stort antall eldre og utdaterte reguleringsplaner. Arealutviklingen i kommunen skjer derfor ikke gjennom plan- og bygningslovens prosesser og saksbehandlingskrav og i tråd med de demokratisk forankrede avveiningene som loven forutsetter at skal gjøres. Reguleringsplanene er heller ikke egnet som informasjon- og beslutningsgrunnlag for tiltakshavere, naboer og andre berørte, noe som er i strid med forutsetningene i plan- og bygningsloven. Det store antallet eldre og utdaterte reguleringsplaner innebærer videre en generell risiko for at planene bygger på et

utdatert kunnskapsgrunnlag om klima og naturfare. Sivilombudet har derfor konkludert med at plansituasjonen ikke innebærer et forsvarlig grunnlag for å ivareta intensjonene bak og systemet i plan- og bygningsloven.

Ombudet har også funnet mangler i en stor andel av dispensasjonsvedtakene. Vedtakene inneholder i liten grad vurderinger av om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt opp mot den utformingen av området som reguleringsplanen forutsetter. Det er heller ikke tilstrekkelige drøftelser av om planen har utspilt sin rolle som styringsdokument. Kommunen viser sjelden til konkrete fordeler med dispensasjon, og det legges ofte vekt på generelle fortettingshensyn og andre ønskede utnyttelser av eiendommen, uten at dette har forankring i reguleringsplanene.

Sakens bakgrunn

(1) Sivilombudet har av eget tiltak besluttet å undersøke Trondheim kommunes praksis ved dispensasjon fra eldre reguleringsplaner. Bakgrunnen for undersøkelsen er blant annet flere klagesaker vi har mottatt her, samt en tidligere undersøkelse av Statsforvalteren i Trøndelags klagebehandling av dispensasjonsvedtak i Trondheim kommune (ombudets sak 2023/4133). Undersøkelsen gjaldt Statsforvalterens klagebehandling av dispensasjoner fra reguleringsplaner vedtatt før år 2000. Undersøkelsen omfattet alle vedtak fattet av Statsforvalteren fra 1. januar 2022 til 14. september 2023, totalt 64 dispensasjonsvedtak.

(2) I forbindelse med denne undersøkelsen ga Statsforvalteren uttrykk for at en betydelig andel av Trondheim kommunes reguleringsplaner er av eldre dato og ikke lenger gir uttrykk for den faktiske situasjonen eller ønsket utnytting i reguleringsområdet. Statsforvalteren skrev blant annet følgende i brev til ombudet 25. september 2023:

«Som det vil framgå av vedtakene som nå oversendes, er plansituasjonen i Trondheim kommune utfordrende. Gjeldende plangrunnlag er i stor grad utdatert og må anses uegnet som styringsverktøy for arealbruken i dag.»

(3) Videre viste Statsforvalteren til flere konkrete klagesaker der gjeldende reguleringsplan enten er svært gammel, har planbestemmelser som viser til bygningsvedtekter som ikke finnes i kommunens arkiver eller har ødelagte plankart.

(4) Etter en gjennomgang av Statsforvalterens vedtak, fant ikke ombudet grunn til ytterligere oppfølging overfor Statsforvalteren og avsluttet saken i brev 11. desember 2023. Ombudet skrev at hovedinntrykket etter gjennomgangen er at Statsforvalterens vurderinger etter plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd oppfyller lovens krav i de fleste vedtakene. Gjennomgangen av vedtakene viste imidlertid at Statsforvalteren i flere saker har opphevet kommunens vedtak, blant annet fordi det er mangler ved plangrunnlaget. Ombudet mente derfor det var grunn til å foreta nærmere undersøkelser av kommunens dispensasjonsvurderinger og plansituasjon.

Våre undersøkelser

(5) I brev herfra 11. desember 2023 ble Trondheim kommune bedt om å besvare spørsmål knyttet til kommunens reguleringsplaner og praksis med dispensasjon fra eldre reguleringsplaner.

(6) Vi ba for det første kommunen om å gi en overordnet beskrivelse av reguleringsplanene. Vi spurte også om kommunen har en oversikt over hvor mange av reguleringsplanene som kommunen anser å være utdaterte eller uegnet som styringsverktøy og om kommunen har en konkret plan for å oppdatere disse planene. Vi spurte også om kommunen mener at planleggingsplikten etter plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd oppfylles i kommunen.

(7) Kommunen svarte i brev 16. februar 2024 at tre fjerdedeler av reguleringsplanene ikke er digitaliserte. Av disse er 2698 planer vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven (1985), 1461 med hjemmel i bygningsloven (1965) og 539 med hjemmel i bygningsloven (1924). Det er også 38 reguleringsplaner som er vedtatt med hjemmel i lov bygningsvesenet (1906) og 3 i medhold av en enda eldre forordning. Kommunen beskrev at Bystyret har vært oppmerksom på at kommunen har mange gamle og til dels utdaterte reguleringsplaner som skaper utfordringer. Per nå foreligger det ingen oversikt over reguleringsplaner som anses å være utdaterte eller uegnede som styringsverktøy. Under Bystyrets behandling av Planstrategien for Trondheim kommune 2020–2023 i mai 2021 kom det frem at Bystyret ønsker en plan som beskriver omfanget av gamle og foreldede boligområder, for å kunne prioritere hvilke planer som bør revideres. Dette har imidlertid ikke

blitt fulgt opp ennå på grunn av ressursutfordringer. Kommunen mener at planleggingsplikten etter plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd er oppfylt.

(8) I undersøkelsesbrevet stilte vi også spørsmål om kommunens dispensasjonsvurderinger. Vi ba kommunen om å oversende statistikk over hvor stor andel av søknadene om dispensasjon fra reguleringsplaner som avslås og innvilges. Vi ba også kommunen redegjøre for hvordan kommunen forholder seg til søknader om dispensasjon fra gamle/utdaterte reguleringsplaner, om kommunen legger vekt på generelle fortettingshensyn og om kommunen forholder seg til ombudets uttalelse 22. januar 2020 (SOM-2018-194) når fortettingshensyn vektlegges. Vi spurte også om kommunen har eksempler på at dispensasjonssøknader har blitt avslått etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd, som følge av at kommunen ønsker at videre utvikling av området skal skje gjennom ny plan.

(9) Kommunen svarte at Byggesakskontoret har behandlet 893 dispensasjoner fra reguleringsplaner/bebyggelsesplaner i 2023. Det ble imidlertid tatt forbehold om at tallet er hentet ut fra kommunens system og ikke kvalitetssikret. Kommunen skrev at det ikke finnes en oversikt over hvor mange av dispensasjonene som gjelder eldre reguleringsplaner.

(10) Videre skrev kommunen at Byggesakskontoret er bevisst på det klare utgangspunktet om at reguleringsplaner skal følges inntil de endres eller oppheves. Kommunen mente at planens alder ikke i seg selv har betydning, dersom planen i stor grad er fulgt opp ved at utbyggingen er som regulert. Til tross for dette, har kommunen mange eldre planer, noen over 100 år gamle. Kommunen skrev at mange av disse planene har mistet sin kraft som styringsverktøy, som følge av at de gjennom mange år har blitt fraveket ved blant annet fortetting. I slike tilfeller mente kommunen at hensynene bak planen ikke gjør seg gjeldende i like stor grad, men presiserte at det i hver enkelt sak gjøres en konkret vurdering.

(11) Etter kommunens syn var særlig tomteutnyttelse et forhold som er endret over tid. Kommunen skrev at de gamle planene la opp til en helt annen fortetting enn hva som er ønskelig i dag. Kommunen mente derfor at når eksisterende boområder fortettes, er det i stor grad kommuneplanens arealdel som er styringsverktøy. Videre skrev kommunen at en fordel med å gi dispensasjon er at man kan tilrettelegge for fortetting i tråd med samfunnets ønsker og behov, der dette ikke går på bekostning av eksisterende bebyggelse, naboer eller bebyggelsesstrukturen.

(12) Når det gjelder plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd skrev kommunen at Byggesakskontoret har vurdert det forhold at planen er så uthulet gjennom gitte byggetillatelser at den har mistet sin relevans som styringsverktøy som en begrunnelse for dispensasjon, og ikke mot. Kommunen skrev at de likevel i enkelte tilfeller har avslått dispensasjonssøknader fordi tiltaket utløste krav om reguleringsplan etter kommuneplanen.

(13) I forbindelse med undersøkelsen ba vi om å få oversendt kommunens vedtak om dispensasjon fra reguleringsplan, hvor reguleringsplanen er vedtatt før 2000. Vi ba om å få oversendt alle slike vedtak som er fattet av kommunen fra 1. januar 2023 til 1. desember 2023, både avslag og innvilgelser. I oversendelse 26. april 2024 mottok ombudet totalt 369 slike dispensasjonsvedtak.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(14) Saken gjelder plansituasjonen i Trondheim kommune og er også en systematisk undersøkelse av kommunens vedtak om dispensasjon fra reguleringsplaner som er vedtatt før 2000.

(15) Både kommunen og Statsforvalteren i Trøndelag har gitt uttrykk for at en betydelig del av plangrunnlaget i Trondheim kommune er utdatert og uegnet som styringsverktøy for dagens arealbruk. Dette har også betydning for dispensasjonsvurderingene, da det etter plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd skal vurderes i hvilken grad hensynene bak den planen det dispenseres fra fremdeles gjør seg gjeldende, se punkt 3.2. I en stor andel av de oversendte vedtakene om dispensasjon fra eldre reguleringsplaner har kommunen vist til at planene ikke lenger gir uttrykk for den faktiske utviklingen i området som grunnlag for å innvilge søknader om dispensasjon fra planenes bestemmelser.

(16) For å få et helhetlig bilde av arealstyringen i Trondheim kommune, og for å vurdere om denne er i tråd med plan- og bygningslovens regler og system, har ombudet derfor funnet det hensiktsmessig å se på kommunens gjeldende reguleringsplaner og dispensasjonspraksis i sammenheng.

(17) Plansituasjonen i kommunen behandles i uttalelsen punkt 2, mens dispensasjonspraksisen behandles i punkt 3. Punkt 4 omhandler ombudets oppsummerende kommentarer til arealstyringen i Trondheim kommune.

2. Plansituasjonen i Trondheim kommune

2.1 Innledning

(18) Formålet med plan- og bygningsloven er å fremme bærekraftig utvikling for den enkelte og for samfunnet, jf. plan- og bygningsloven § 1-1 første ledd. Planlegging og vedtak skal blant annet sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, og det skal legges vekt på langsiktige løsninger, jf. fjerde ledd. Planlegging gjennom arealplaner er nødvendig for å ivareta disse formålene, og

plansituasjonen i den enkelte kommune vil være avgjørende for om formålene med planleggingen kan realiseres.

(19) Kommuneplanens arealdel for Trondheim kommune 2012–2024 er styringsverktøy for hele kommunen. Slik ombudet forstår § 2.3 i kommuneplanens arealdel, vil kommuneplanen gå foran reguleringsplaner fra før 1. oktober 2011 ved motstrid. Så lenge reguleringsplanene ikke er opphevet, vil de likevel være styrende for arealutviklingen i planområdene, med mindre det foreligger motstrid med kommuneplanens arealdel. Slik motstrid vil kun foreligge der det ikke er mulig å harmonisere bestemmelsene i kommuneplanen og den aktuelle reguleringsplanen, se nærmere om dette i uttalelsens punkt 3.6.2. Dette innebærer at kommunen også må forholde seg til reguleringsplanene fra før 1. oktober 2011.

(20) Gjennomgangen av de tilsendte vedtakene om dispensasjon viser at det ofte søkes om dispensasjoner fra reguleringsplaner som er vedtatt langt tilbake i tid og etter opphevet lovgivning. De 60 gjennomgåtte vedtakene fordeler seg på følgende måte ut fra når reguleringsplanen er vedtatt:

- 8 vedtak gjelder reguleringsplaner fra 90-tallet
- 18 vedtak gjelder reguleringsplaner fra 80-tallet
- 8 vedtak gjelder reguleringsplaner fra 70-tallet
- 17 vedtak gjelder reguleringsplaner fra 60-tallet
- 7 vedtak gjelder reguleringsplaner fra 50-tallet
- 2 vedtak gjelder reguleringsplaner fra 40-tallet
- 1 vedtak gjelder reguleringsplan fra 30-tallet
- 1 vedtak gjelder reguleringsplan fra 1914

(21) Statsforvalteren har, som nevnt, skrevet at plangrunnlaget i Trondheim kommune i stor grad er utdatert og uegnet som styringsverktøy for dagens arealbruk.

(22) Dette reiser spørsmål om plansituasjonen i Trondheim kommune er egnet til å ivareta intensjonene bak plan- og bygningsloven og om reguleringsplanene i kommunen har den funksjonen de er ment å ha, slik at systemet i loven fungerer som forutsatt. Det generelle spørsmålet om forholdet mellom utdaterte planer og systemet i plan- og bygningsloven drøfter ombudet i punkt 2.2. I punkt 2.3 vurderer ombudet den konkrete plansituasjonen i Trondheim kommune. I lys av dette, er det videre spørsmål om hvilke virkemidler kommunen har for å sørge for at reguleringsplanene er egnede styringsverktøy som ivaretar hensynene bak plan- og bygningsloven. Dette vurderer ombudet i punkt 2.4.

2.2 Kommunenes plikt til planlegging – forsvarlig og egnet plangrunnlag

(23) Ansvar for kommunal planlegging etter loven ligger til kommunestyrene, jf. plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd og § 3-3. Dette ansvaret omfatter både kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Lovteksten forutsetter at kommunen har en «plikt til planlegging», som Statsforvalteren skal påse at blir oppfylt, jf. fjerde ledd første punktum. At kommunen «skal sørge for at det skjer nødvendig planlegging i kommunen», følger av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 181–182.

(24) Det klare utgangspunktet er at en reguleringsplan gjelder inntil den oppheves eller endres. I Ot.prp. nr. 32. (2007–2008) side 106 står det følgende:

«Når planen foreligger, vil den være et sterkt og viktig rettsgrunnlag som gir grunneiere og andre berørte avklaring og forutsigbarhet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier. Den virker styrende inntil den måtte bli endret eller satt til side av en nyere plan.»

(25) Etter ombudets syn vil utdaterte reguleringsplaner føre til et plangrunnlag som ikke er egnet til å ivareta intensjonene bak plan- og bygningsloven. Reguleringsplanene i kommunen får da ikke den funksjonen de er ment å ha, slik at systemet i plan- og bygningsloven ikke fungerer som forutsatt. Det er særlig tre grunner til dette.

(26) For det første er utgangspunktet at permanente avvik fra gjeldende plan i reguleringsområdet skal gjøres gjennom reguleringsendring, og ikke gjennom dispensasjoner, se blant annet ombudets uttalelse 3. juli 2015 (SOM-2014-3445). Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, bør endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner, se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 242. Se nærmere om dette i punkt 3. Eldre og utdaterte planer vil ofte ikke gi uttrykk for den politisk ønskede utviklingen. Dette kan medføre press til å få til ønsket utvikling på andre måter enn gjennom oppdatering av planene, særlig ved dispensasjoner. Dette innebærer en risiko for at utviklingen av et område ikke skjer på grunnlag av de demokratiske prosessene som plan- og bygningsloven forutsetter. I stedet er det en fare for utviklingen av det aktuelle området skjer gjennom enkeltvis dispensasjoner basert på kommuneadministrasjonens vurderinger, se nærmere om dette i punkt 3.4.

(27) For det andre er planene informasjons- og beslutningsgrunnlag for tiltakshavere, naboer og andre som har interesse i utviklingen og utbyggingen av et område. Lovgivers forutsetning er at reguleringsplanen gir grunneiere og andre avklaring og forutsigbarhet om utnyttingsmuligheter og arealverdier, jf. sitatet ovenfor fra Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 106. Eldre og utdaterte planer kan skape uforutsigbarhet for den som innretter seg etter reguleringsplanene, særlig fordi den faktiske utviklingen i et område i slike tilfeller ofte avviker fra den reguleringen som planen gir uttrykk for. Dette kan skyldes dispensasjoner fra

planbestemmelsene eller ulovlig oppføring av tiltak, som innebærer at viktige deler av reguleringsplanen i praksis kan være satt mer eller mindre ut av spill. Ombudet har i flere uttalelser pekt på denne problemstillingen. Ombudet har i uttalelse 3. juli 2015 (SOM-2014-3445) pekt på behovet for et oppdatert informasjons- og beslutningsgrunnlag i tilfeller der vesentlige bestemmelser i planen synes å være utdatert:

«Området har likevel behov for en oppdatert reguleringsplan. Et slikt oppdatert informasjons- og beslutningsgrunnlag vil klargjøre rammene for eventuelle fremtidige utbygginger og for søknader om endringer av eksisterende bebyggelse innenfor planområdet. Ombudsmannen finner – på bakgrunn av at vesentlige bestemmelser i planen synes å være satt ut av spill – grunn til å be fylkesmannen påse at Karmøy kommune oppfyller plikten til planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 3-2.»

(28) Ombudet har også i uttalelse 25. oktober 2024 (SOM-2024-285) pekt på at det er «uheldig hvis planen ikke samsvarer med den reelle utviklingen av området» i lys av at reguleringsplanene skal sikre forutberegnelighet og gi innbyggerne anledning til å orientere seg om hvilke krav som gjelder. I den nevnte saken viste ombudet til at reguleringsplanen hadde «et tydelig behov for oppdatering» og at et slikt «oppdatert informasjons- og beslutningsgrunnlag» vil klargjøre rammene for eventuelle fremtidige utbygginger og for søknader om endringer av eksisterende bebyggelse innenfor planområdet, se avsnitt 61.

(29) I tillegg vil tolkningen av hva som er tillatt eller forbudt innenfor rammene av en eldre reguleringsplan kunne innebære praktisk og rettslig krevende vurderinger, og ikke minst også bidra til manglende forutberegnelighet for den enkelte. Eldre reguleringsplaner som er vedtatt med hjemmel i eldre lovgivning, kan ha arealformål og planbestemmelser som avviker fra gjeldende plan- og bygningslov. Adgangen til å fastsette bestemmelser er heller ikke nødvendigvis den samme som etter dagens lovgivning og kan få betydning for hvordan planbestemmelser skal tolkes. Ombudet har pekt på dette i uttalelse 25. oktober 2024 (SOM-2024-284), som gjaldt tolkningen av en reguleringsplan i Trondheim kommune som var vedtatt etter bygningsloven (1924). Ombudet uttalte at «reguleringsplanens alder og uklare innhold» gjorde tolkningsspørsmålene krevende å ta stilling til og at det i lys av hensynet til forutberegnelighet er uheldig hvis det er «uklart hvilke krav til utbygging planen faktisk oppstiller», se avsnittene 60 og 61.

(30) For det tredje er eldre reguleringsplaner vedtatt uten dagens kunnskap om klima, risiko og natur. I nåværende plan- og bygningslov gjelder det krav til vurderinger som skal gjøres ved utarbeidelse av planer. Det følger for eksempel av plan- og bygningsloven § 4-3 at planmyndigheten skal påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet. Områder med fare, risiko eller sårbarhet skal avmerkes i planen som hensynssone, og planmyndigheten «skal» vedta bestemmelser om utbygging i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap, jf. tredje punktum. Eldre reguleringsplaner er ikke nødvendigvis vedtatt på bakgrunn av slike vurderinger, og

tilsvarende risikovurderinger som tidligere er gjennomført, kan bygge på et kunnskapsgrunnlag som er utdatert på tidspunktet for utbyggingen. Et uttrykk for viktigheten av å oppdatere planene, enten ved revisjon eller oppheving, på grunn av slike hensyn finnes i Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning punkt 4.3:

«Kommunal og regional planstrategi skal omtale behovet for oppdatering av eksisterende eller utarbeiding av nye planer, i lys av forventede klimaendringer og tidligere uønskede naturhendelser. I planstrategien skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer et behov for oppheving eller revisjon av gjeldende planer».

(31) Ombudet viser også til Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring (Dokument 3:6 (2021–2022)). Ett av hovedfunnene i denne undersøkelsen er at «vedtatte planer ikke blir endret selv om det kommer nye krav eller oppdatert kunnskap om naturfare». Dette innebærer, etter Riksrevisjonens syn, at «naturfare i for liten grad tas hensyn til i planleggingen», se side 14. Riksrevisjonen har altså pekt på at manglende endringer i planer selv om det har kommet nye krav eller ny kunnskap, kan innebære at man ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til naturfare. Ombudet mener at dette i særlig grad vil kunne være tilfellet for eldre og utdaterte reguleringsplaner.

2.4 Ombudets vurdering av plansituasjonen i Trondheim kommune

(32) Trondheim kommune har en betydelig andel eldre reguleringsplaner, som Statsforvalteren har uttalt at i stor grad er utdatert og uegnet som styringsverktøy for arealbruken i dag. Tre fjerdedeler av reguleringsplanene i Trondheim kommune er ikke digitale og er vedtatt i medhold av eldre lovgivning. Slik ombudet har fått det opplyst, er 2698 av kommunens reguleringsplaner basert på plan- og bygningsloven (1985), 1461 på bygningsloven (1965) og 539 basert på bygningsloven (1924).

(33) Plansituasjonen i Trondheim kommune innebærer at den nåværende politiske viljen om arealforvaltningen ikke er reflektert i reguleringsplanene. Et eksempel på dette er målet om fortetting i Trondheim kommune. Det fremgår av planbeskrivelsen til kommuneplanen og «Byutviklingsstrategi for Trondheim – Strategi for areal- og transportutvikling fram mot 2050» at det er et mål om fortetting i Trondheim kommune. At reguleringsplanene ikke er tilpasset dette behovet fremgår for eksempel i byutviklingsstrategien på side 40:

«Mange småhusområder er i dag omfattet av gamle reguleringsplaner som ikke er tilpasset dagens samfunn og behov. Planene ble laget for å bygge ut et område ut ifra datidens behov og håndterer derfor ikke spørsmål rundt fortetting. Dette innebærer at bygging av nye boliger ofte fører til at det er behov for dispensasjon fra gjeldende reguleringsplaner eller utarbeiding av små detaljreguleringsplaner.»

(34) Konsekvensen av dette er at den politiske målsetningen om fortetting ikke lar seg realisere fullt ut i tråd med plan- og bygningsloven. Dette bekreftes i de dispensasjonsvedtakene ombudet har gjennomgått, hvor Byggesakskontoret ofte gir uttrykk for at reguleringsplanene ikke er tilpasset det Byggesakskontoret oppfatter som dagens behov i Trondheim kommune. Se særlig sak BYGG-22/84557, hvor Byggesakskontoret uttalte at «[f]ordelene med å gi dispensasjon er at tiltaket bidrar positivt til kommunens fortetningspolitikk». Flere uttrykk for dette finnes i sak BYGG-23/80005 om at en planbestemmelse på 15 % i dag anses «urealistisk» og at området er «utnyttet langt over regulert utnyttelse», slik at «hensynet bak bestemmelsen ikke lenger har en reell funksjon». Et annet eksempel er sak BYGG-21/80056, hvor Byggesakskontoret la til grunn at planen hadde mistet sin relevans, ettersom den regulerte utnyttelsesgraden var lav etter dagens standard. Dette må antas å også kunne gjelde andre målsetninger og behov Trondheim kommune har. Systemet i plan- og bygningsloven er at endringer, for eksempel i fortetningsstrategi, skal skje gjennom slik at også saksbehandlingskravene som gjelder, blant annet om offentlighet og medvirkning, blir ivaretatt. Av denne grunn, og fordi et mer generelt politisk ønske om fortetting ikke er et relevant hensyn i vurderingen av om de rettslige vilkårene for dispensasjon er oppfylt (se nærmere i punkt 3.6), vil heller ikke dispensasjoner kunne avhjelpe dette. En stor andel av reguleringsplanene i Trondheim kommune er følgelig ikke i samsvar med behovene og de politiske målsetningene i kommunen.

(35) Videre er det mange planer i Trondheim kommune som ikke lenger tjener som et informasjon- og beslutningsgrunnlag som gir grunneiere og andre berørte avklaring og forutsigbarhet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier. I de dispensasjonsvedtakene som ombudet har gjennomgått (se nærmere i punkt 3), har kommunen gjennomgående argumentert med at den faktiske utviklingen i planområdet har løpt fra det planen gir uttrykk for, eller at bestemmelser i reguleringsplanen er uthulet, slik at de ikke lenger har noen reell funksjon.

(36) Ombudets undersøkelser bekrefter at den faktiske utviklingen i planområdene avviker fra en stor andel av reguleringsplanene. I sak BYGG-22/84648 var det omsøkte tiltaket omfattet av to reguleringsplaner fra henholdsvis 1966 og 1988. Det fremgikk av planene at tomteinndelingen måtte foregå etter de delelinjer som var vist på reguleringsplanen og at husene plasseres i forhold til de regulerte veier og nabogrenser som planen viser. I plankartene så det slik ut:



(Figur 1 og 2: Utsnitt fra plankart)

(37) Det omsøkte tiltaket og det umiddelbare nærområdet så slik ut:



(Figur 3: Utsnitt fra plankart)

(38) Byggesakskontoret beskrev den faktiske utviklingen opp mot plansituasjonen slik at flere tomter i nærområdet er bebygd i senere år og at «samtlige har større tomteutnyttelse enn slik området opprinnelig var regulert og utbygd». Byggesakskontoret la til grunn at nabolagets «transformasjon gjennom de siste åra gjør at tiltaket ikke vil avvike vesentlig fra strøkskarakteren». Dette betyr at det omsøkte tiltaket ble vurdert opp mot den faktiske utviklingen i nærområdet, og ikke opp mot reguleringsplanen. Tilsvarende finner man også i flere andre vedtak, se for eksempel BYGG-21/81778. I vedtaket sammenlignes situasjonen slik den fremgår av plankartet fra 1949 og dagens situasjon:

(Figur 4: Kartutsnitt – dagens situasjon (gjeldende plan) til venstre og regulert situasjon (plankart r0001) til høyre)

(39) Byggesakskontoret skrev: «Når en sammenligner dagens og regulert situasjon innenfor arealet som fortsatt er omfattet av r0001, blir det tydelig at utviklingen har gått bort fra regulert situasjon, både når det gjelder plassering av bebyggelse og antall boliger. Siden det ikke er samsvar mellom reguleringsplan og dagens situasjon gjør hensynene bak den regulerte bebyggelsesstrukturen seg ikke gjeldende med styrke lenger». Konsekvensen av dette er at arealutviklingen i mange områder av kommunen, i praksis styres gjennom Byggesakskontorets enkeltbeslutninger om tillatelser og dispensasjoner. Folkevalgt styring og bred deltagelse fra samfunnet slik plan og bygningsloven legger opp til, blir tilsidesatt. Når den gjeldende reguleringsplanen ikke er dekkende for dagens situasjon, blir den ikke lenger det verktøy for bruk av arealer som den etter loven skal og som var forutsetningen da bystyret fastsatte planen. Se nærmere i punkt 3.4 for en omtale av flere eksempler og hvordan dette skal vurderes etter dispensasjonsvilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2.

(40) Ombudets undersøkelser viser videre at også tidligere ulovlig oppførte bygg medfører at kommunen anser planene å ikke lenger være dekkende for ønsket arealutnyttelse. I sak BYGG-22/84195 fremgikk det for eksempel at reguleringsplanen hadde bestemmelser om plassering og utnyttingsgrad. I den konkrete saken ble det søkt om utvidelse av en terrasse og oppføring av en badstu i tilknytning til et rekkehus. Rekkehuset var allerede i strid med planbestemmelsene. Byggesakskontoret vurderte derfor at tiltaket ikke ville ha betydning for den helhetlige utviklingen vist i planen, og innvilget dispensasjonssøknaden. Slike dispensasjoner bidrar til å forsterke avviket fra den arealutnyttelsen som planen gir uttrykk for.

(41) En slik plansituasjon er etter ombudets syn egnet til å undergrave reguleringsplanenes funksjon som informasjons- og beslutningsgrunnlag, selv om de enkelte dispensasjonsvedtak eventuelt er lovlige. Ombudet mener derfor at et stort antall reguleringsplaner i Trondheim kommune ikke synes å ha den funksjonen som lovgiver har forutsatt at reguleringsplanene skal ha, jf. Ot.prp. nr. 32. (2007–2008) side 106.

(42) Samlet sett betyr dette at tiltakshavere som forsøker å innrette seg etter hva vedkommende kan forvente å bygge i et bestemt område eller naboer som ønsker å få avklart hvordan omgivelsene i et bestemt område er eller kan forventes å bli, ikke kan innrette seg etter det som fremgår av planene. Når planene ikke gir uttrykk for det som er ønsket utbyggingspolitikk eller fordi den faktiske utviklingen har løpt fra det planen gir uttrykk for, er tiltakshaverne henvist til å søke om dispensasjon. Tiltakshaverne som innretter seg etter begrensningene i reguleringsplanen og velger å ikke søke om dispensasjon, vil imidlertid ikke få den samme muligheten. For tiltakshaverne som velger å søke om dispensasjon, vil dette kunne være en ekstra byrde, både i form av en mer omstendelig søknadsprosess og høyere byggesaksgebyrer enn ved en søknad om et tiltak som er i tråd med reguleringsplanen. Videre er det en risiko for at eventuelle dispensasjonsvedtak blir påklaget og kan være ulovlige, se nærmere i punkt 3. For naboer eller andre berørte som innretter seg etter for eksempel utnyttingsgraden i reguleringsplanen, kan vedkommende påklage eventuelle dispensasjonsvedtak. Dette bidrar til uforutsigbarhet for både tiltakshaverne og naboene.

(43) Statsforvalteren opplyste i brevet 25. september 2023 (i ombudets sak 2023/4133) også om klagesaker der reguleringsplanen viser til bygningsvedtekter som ikke finnes i arkivene eller med ødelagte plankart. I disse tilfellene mener ombudet det foreligger et særlig klart behov for å oppdatere planene for å klargjøre innholdet. Klargjøring av hva som faktisk fremgår av planene er nødvendig for å ha et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, slik at man kan fastslå om et omsøkt tiltak er tillatt eller forbudt.

(44) Ombudet har også merket seg at en stor andel av reguleringsplanene i kommunen må tolkes i lys av eldre lovgivning.

(45) Ombudets uttalelse 25. oktober 2024 (SOM-2024-284), som gjelder en av planene i Trondheim kommune gitt i medhold av bygningsloven (1924), illustrerer utfordringene. I uttalelsen kom ombudet til at Statsforvalteren tok et galt utgangspunkt for tolkningen og anvendelsen av legalitetsprinsippet ved å legge til grunn rettstilstanden etter plan- og bygningsloven (1985), i stedet for bygningsloven (1924). Ombudet drøftet også hvorvidt bygningsloven (1924) ga adgang til å fastsette et forbud mot fradeling i byplanen, som ikke ville vært tvilsomt for reguleringsplanen vedtatt etter plan- og bygningsloven (1985) eller plan- og bygningslov (2008). I lys av dette pekte ombudet på at det store antallet reguleringsplaner i kommunen som er vedtatt med hjemmel i eldre lovgivning, kan skape

tilsvarende tolkningsproblemer for tiltakshavere, naboer, andre berørte og saksbehandlere i kommunen.

(46) Gjennomgangen ovenfor viser at en betydelig andel av reguleringsplanene i Trondheim kommune er utdaterte og ikke lenger egnede som styringsverktøy. Plansituasjonen gir derfor ikke et forsvarlig grunnlag for å ivareta intensjonene bak og systemet i plan- og bygningsloven. Arealutviklingen i kommunen skjer følgelig ikke gjennom de prosessene og med de saksbehandlingskravene som plan- og bygningsloven forutsetter. Dette har som konsekvens at arealutviklingen ikke er helhetlig eller skjer i tråd med lokaldemokratiske avveiningene som plan- og bygningsloven forutsetter at skal gjøres. Dette innebærer videre at reguleringsplanene ikke fungerer som et informasjons- og beslutningsgrunnlag for tiltakshavere, naboer og andre berørte, i strid med intensjonene i plan- og bygningsloven.

(47) Etter ombudets vurdering oppfyller ikke Trondheim kommune plikten til nødvendig planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 3-2.

2.3 Kommunens virkemidler for å sikre et egnet og forsvarlig plangrunnlag – oppdatering av planer

(48) Spørsmålet er hvordan Trondheim kommune kan og bør sikre en forsvarlig plansituasjon som er egnet til å ivareta intensjonene bak og systemet i plan- og bygningsloven, når plangrunnlaget i betydelig grad består av utdaterte reguleringsplaner som ikke er egnede som styringsverktøy.

(49) Oppdatering av planene kan gjøres på flere måter. Det kan vedtas nye reguleringsplaner og eksisterende reguleringsplaner kan endres eller oppheves. I den utstrekning reguleringsplanene oppheves, er det kommuneplanens arealdel som vil være det viktigste styringsverktøyet.

(50) Plan- og bygningsloven § 10-1 tredje ledd andre punktum fastslår at kommunestyret «kan» ta stilling til om det er «behov for» å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioder, eller om gjeldende planer «bør» revideres eller oppheves. Bestemmelsen legger opp til at kommunene kan ta stilling til behovet for oppdatering av reguleringsplaner i forbindelse med utarbeidelsen av den kommunale planstrategien, men bestemmelsen oppstiller ingen plikt til dette.

(51) Noe av bakgrunnen for forslaget om kommunal planstrategi var ifølge Planlovutvalget at man gjennom «bruk av [...] kommunal planstrategi kan vedta at uaktuelle planer tas opp til revisjon slik at planene er oppdatert», og at dette kan sikre en forpliktende og forutsigbar planlegging, se delutredning II (NOU 2003: 14) side 56. Utvalget anså dette som et viktig tiltak for å sikre at planer er oppdaterte og aktuelle, se side 75. Den vedtatte lovteksten ble imidlertid delvis endret fra Planlovutvalgets forslag. Departementet pekte på at det kan

være «hensiktsmessig at kommunen i arbeidet med planstrategien vurderer spørsmålet om hvilke planer som skal gjelde eller endres», se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 124.

(52) Oppdatering av eksisterende planer kan være nødvendig ut fra mer konkrete hensyn. Ombudet viser til at det følger av Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning at kommunene «skal» omtale behovet for oppdatering av eksisterende planer i lys av forventede klimaendringer eller tidligere naturhendelser, se nærmere ovenfor i punkt 2.2. Disse retningslinjene «skal» legges til grunn ved kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, jf. § 6-2 andre ledd bokstav a. Dette innebærer som utgangspunkt at kommunene har en plikt til å skaffe seg oversikt over behovet for oppdatering ut fra slike hensyn.

(53) Trondheim kommune opplyser om en liste med fem større områder med eldre reguleringsplaner, hvor Byggesakskontoret opplever at plansituasjonen er krevende. Ut over dette, forstår ombudet det slik at kommunen ikke har en oversikt over hvilke reguleringsplaner som anses utdaterte eller uegnede som styringsverktøy. Ombudet peker på at kommunen i forbindelse med utarbeidelsen av kommunal planstrategi bør danne seg en oversikt over hvilke reguleringsplaner det er aktuelt å oppdatere fordi de anses utdaterte eller uegnede som styringsverktøy. Dette kan også, som nevnt ovenfor, være påkrevet etter Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning dersom forventede klimaendringer eller tidligere naturhendelser tilsier et slikt behov for oppdatering.

(54) Plan- og bygningsloven inneholder ingen generell bestemmelse om at kommunen må endre eller oppheve reguleringsplaner som er av en viss alder eller i tilfeller der reguleringsplanen må anses utdatert. Til sammenligning inneholder plan- og bygningsloven § 12-4 femte ledd en regel om at kommunen må påse at planen i nødvendig grad er oppdatert dersom et bygge- og anleggstiltak fremmes med bakgrunn i private reguleringsforslag som ikke er satt i gang ti år etter planens vedtakelse.

(55) Planlovutvalget var bevisst på utfordringene knyttet til eldre reguleringsplaner og drøftet om det var nødvendig at loven inneholdt «visse standarder for oppdatering av planer», for eksempel om reguleringsplanene skulle bortfalle etter et bestemt antall år eller krav om at planene skal revideres etter faste tidsintervaller, se delutredning I (NOU 2001: 7), side 118, side 172 og særlig side 175–176. Dette munnet likevel ikke ut i noen konkrete krav til oppdatering av planene i plan- og bygningsloven.

(56) Ombudet legger på denne bakgrunn til grunn at det ikke er grunnlag for å oppstille en plikt for kommunen om å oppdatere planene innen et bestemt tidsintervall.

(57) Det kan likevel følge av kommunens plikt til planlegging at kommunen bør sørge for oppdatering av planene. En oppdatering av planene kan være nødvendig for å sikre et egnet og forsvarlig plangrunnlag, som er i tråd med intensjonene bak plan- og bygningsloven.

Ombudet har tidligere erkjent at arbeidet med oppdatering av planene kan være en utfordring for kommunene. Ombudet har likevel pekt på at kommunene skal sørge for nødvendig planlegging, se uttalelse 23. oktober 2015 (SOM-2015-1365). Se også ombudets uttalelser 3. juli 2015 (SOM-2014-3445) og 25. oktober 2024 (SOM-2024-285), gjengitt ovenfor i punkt 2.3. Dette innebærer at kommunene kan måtte oppdatere planene for å unngå en plansituasjon som ikke er i tråd med plan- og bygningslovens system og intensjon. I enkelte tilfeller kan oppdatering av planene derfor være en nødvendig forutsetning for at kommunen skal oppfylle plikten til nødvendig planlegging.

(58) Ombudet ber kommunen fremover om å være særskilt oppmerksom på behovet for å oppdatere eldre og utdaterte reguleringsplaner for å sørge for at kommunen har plangrunnlag som er i tråd med plan- og bygningslovens system og intensjon.

3. Trondheim kommunes praksis ved dispensasjon fra eldre reguleringsplaner

3.1 Innledning

(59) Denne delen av uttalelsen gjelder Trondheim kommunes dispensasjonsvurderinger etter plan- og bygningsloven § 19-2. Undersøkelsen har omfattet dispensasjoner fra reguleringsplaner. Ombudet har ikke vurdert vedtak om dispensasjoner fra bestemmelser i kommuneplan eller plan- og bygningsloven.

(60) Undersøkelsen har videre rettet seg mot dispensasjoner fra Trondheim kommunes reguleringsplaner vedtatt før år 2000. Undersøkelsen gjelder dispensasjonsvedtak truffet i perioden 1. januar til 1. desember 2023.

(61) I punkt 3.2 omtales de rettslige utgangspunktene for dispensasjon fra reguleringsplaner. Punkt 3.3 gjelder de overordnede funnene i undersøkelsen, mens punkt 3.4 og 3.5 gjelder Trondheim kommunes vurderinger av vilkårene for dispensasjon. Fortetningshensyn blir særlig omtalt i punkt 3.6, og kommunens bruk av den skjønnsmessige kompetansen etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd blir behandlet i punkt 3.7.

3.2 Rettslige utgangspunkter

3.2.1 Dispensasjon fra reguleringsplaner

(62) Som vist til i uttalelsen punkt 2.2, er plan- og bygningslovens klare hovedregel at arealdisponering skal skje gjennom planer. Se her blant annet Prop. 169 L (2020–2021) side 22:

«Loven bygger på et prinsipp om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealplaner. Arealdisponeringsspørsmål bør derfor, som hovedregel, behandles gjennom den grundige planprosessen som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven, der vedtaket treffes av kommunestyret.»

(63) Etter plan- og bygningsloven § 19-2 kan kommunen likevel gi dispensasjon fra arealformål eller bestemmelser fastsatt i kommunens planer. Vilåårene for å innvilge en dispensasjonssøknad står i bestemmelsens andre ledd. For det første kan ikke dispensasjonen «vesentlig tilsidesette hensynene bak bestemmelsen som det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser». For det andre må fordelene ved å gi dispensasjonen være «klart større» enn ulempene etter en samlet vurdering. Dersom begge vilåårene er oppfylt, har kommunen en skjønnsmessig adgang, men ingen plikt, til å gi dispensasjon, jf. § 19-2 første ledd.

(64) I plan- og bygningslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 242, står det følgende om dispensasjon fra arealplaner:

«Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.»

(65) Plan- og bygningsloven legger altså opp til at lokale tilpasninger i utgangspunktet skal gjøres gjennom vedtagelse av planer, og ikke ved dispensasjoner. Planene er vedtatt gjennom en demokratisk prosess, hvor berørte, de folkevalgte i kommunen, statlige myndigheter og andre interessenter medvirker. Innholdet i arealplaner er resultatet av en lokalpolitisk avveining av ulike interesser. Saksbehandlingen i dispensasjonssaker er en annen. Videre er vedtakskompetansen ofte delegert til kommunens administrasjon, ettersom vurderingen av om vilåårene for dispensasjon etter § 19-2 andre ledd er oppfylt, er en rettslig vurdering der politiske vurderinger ikke har noen plass og følgelig er lite egnet for politisk behandling. Dersom de rettslige vilåårene for dispensasjon er oppfylt etter § 19-2 andre ledd, kan derimot spørsmålet om kommunen ønsker å innvilge eller avslå dispensasjonssøknaden etter § 19-2 første ledd bero på blant annet politiske synspunkter. Ettersom man ved vedtakelsen av reguleringsplaner allerede har foretatt en avveining av ulike hensyn på lokalpolitisk nivå, har ombudet lagt til grunn i flere uttalelser at terskelen for å dispensere fra kommunens planer er høy, se blant annet ombudets uttalelser 23. oktober 2015 (SOM-2015-1365) og 9. oktober 2019 (SOM-2019-589). Dersom en dispensasjon tydelig fraviker de avveiningene og prioriteringene kommunestyret har tatt ved vedtakelsen

av en plan, vil det kunne tale for at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt.

(66) Ombudets uttalelse 4. april 2017 (SOM-2016-1839) illustrerer betydningen av planprosessene i dispensasjonssaker. Saken gjaldt en søknad om å få dispensasjon til å overskride en byggegrense i en detaljreguleringsplan med 1,1 meter. Kommunen og Fylkesmannen tillot dispensasjonen, da de anså overskridelsen som liten, og de negative konsekvensene som marginale. Ombudet var ikke enig i dette og la vekt på at plasseringen av byggegrensen hadde vært gjenstand for justeringer underveis i planprosessen på grunn av naboenes innsigelser mot planforslaget. Grensen ble fastsatt etter en kontradiktorisk prosess, og etter ombudets syn, var det derfor politisk bestemt hvilke ulemper som kunne aksepteres i området.

(67) Den høye terskelen for å dispensere fra arealplaner innebærer at dispensasjon som et utgangspunkt er forbeholdt de tilfellene hvor planen ikke fanger opp det forholdet dispensasjonen gjelder. Dette kan for eksempel være fordi det faktiske området avviker fra planens reguleringer eller fordi planen ikke er finmasket nok til å fange opp alle lokale variasjoner i et område. Enkelte avvik fra planen kan derfor tillates gjennom dispensasjon. I vurderingen må man da blant annet ta stilling til i hvilken grad de politiske avveiningene som ligger bak planen blir tilsidesatt.

3.2.2 Særlige forhold ved dispensasjon fra eldre og utdaterte reguleringsplaner

(68) Dersom en reguleringsplan er av eldre dato, kan det være at de politiske prioriteringene som ble gjort ved vedtagelsen av planen ikke lenger gjør seg gjeldende. Etter som tiden har gått kan det ha oppstått et avvik mellom den gjeldende reguleringen i planen og den faktiske situasjonen i reguleringsområdet. Dette kan for eksempel skyldes tidligere innvilgede dispensasjoner eller at planen ikke er fullt utbygget.

(69) En konsekvens av at prosessen bak vedtakelsen av planen skal hensyntas i dispensasjonsvurderingen (se punkt 3.2.1), er at adgangen til å dispensere fra eldre planer kan bli større enn for nye. Se her blant annet Ot.prp. nr.32 (2007–2008) side 242, hvor det står at terskelen for å dispensere ikke er «til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene».

(70) Ombudet har imidlertid tidligere lagt til grunn at det ikke er noen automatikk i at det er en lavere terskel for å dispensere fra eldre planer, se blant annet ombudets uttalelse 23. oktober 2015 (SOM-2015-1365):

«Planens alder og områdets utvikling vil kunne ha betydning ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon. Dersom planen over lang tid ikke er fulgt, og det vil være vanskelig å ivareta hensynene som planen bygger på, vil dette ha betydning i

dispensasjonsvurderingen. Ombudsmannen har imidlertid også lagt til grunn at en gammel plan ikke automatisk mister sin relevans. Dersom det fortsatt er mulig å ivareta hensynene bak planen slik den ble vedtatt, er det i utgangspunktet av mindre betydning at den er gammel.»

(71) Det er altså ikke tilstrekkelig å vise til planens alder som et argument for at terskelen for å dispensere skal være lavere. Så lenge det fortsatt er mulig å ivareta hensynene bak planen slik den ble vedtatt, er det av mindre betydning at den er gammel. Dette må avgjøres etter en konkret vurdering, og dispensasjonsvurderingen må knyttes opp mot hensynene bak bestemmelsen i gjeldende reguleringsplan. Et generelt ønske om å utnytte eiendommene på en annen måte enn da planen ble vedtatt, har ikke særlig vekt i dispensasjonsvurderingen, se blant annet ombudets uttalelse 2. juli 2018 (SOM-2018-194).

(72) Dersom planen ikke lenger gir uttrykk for ønsket arealbruk, er den klare hovedregelen også for eldre planer, at kommunen bør gjennomføre en planendring. I tilfeller hvor planen avviker betydelig fra den faktiske utformingen av området eller ønsket bruk, bør kommunen i medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd uansett vurdere om dispensasjonssøknaden skal avslås fordi den videre utviklingen av området heller bør skje gjennom planendring.

3.3 Ombudets gjennomgang av kommunens vedtak – overordnede funn

(73) I forbindelse med undersøkelsen har Trondheim kommune oversendt totalt 369 dispensasjonsvedtak. Ombudet har ikke gjennomgått alle vedtakene, men har valgt ut 60 tilfeldige vedtak som er vurdert nærmere. Etter ombudets syn har dette gitt et tilstrekkelig grunnlag for å trekke noen generelle slutninger om kommunens dispensasjonsvurderinger.

(74) I gjennomgangen har ombudet ikke undersøkt de enkelte vedtakene i detalj, men sett etter systematiske mønstre og trender. Blant annet er det undersøkt hvorvidt planens alder eller hensynet til fortetting har vært vektlagt som argumenter for om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

(75) Samtlige vedtak ombudet har fått oversendt og vurdert virker å være fattet av Byggesakskontoret i kommunen. Ut ifra kommunens redegjørelser til ombudet, virker det som om enkelte dispensasjonssaker også blir behandlet av Bygningsrådet i kommunen i etterkant av Byggesakskontorets vurderinger. Disse vedtakene er imidlertid ikke oversendt ombudet, og er derfor ikke en del av undersøkelsen herfra.

(76) Det overordnede inntrykket etter ombudets gjennomgang er at kommunens rettslige vurderinger etter plan- og bygningsloven § 19-2 i stor utstrekning er mangelfulle.

(77) Gjennomgangen viser at kommunen i liten grad redegjør for de rettslige utgangspunktene for dispensasjonsvurderingen, ut over å gjengi vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. Kommunen redegjør dermed sjelden for hvilken terskel

som legges til grunn for å oppfylle vilkårene eller for de særlige hensynene som gjelder ved dispensasjon fra arealplaner. Videre er kommunens vurderinger av de ulike vilkårene i flere tilfeller ikke skilt fra hverandre, slik at det ikke alltid er klart hvilket vilkår kommunen knytter vurderingene sine til. Vedtakene er også i flere tilfeller knapt begrunnet. Kommunens dispensasjonsvedtak reiser derfor ofte tvil om kommunen har tatt riktige rettslige utgangspunkter for vurderingen.

(78) Av de 60 vedtakene ombudet har vurdert, er 52 innvilgelser og 8 avslag. Ombudet bemerker at kommunen ikke har opplyst om tiltakshavere frarådes å gå videre med en dispensasjonssøknad hvis kommunen tidlig i prosessen mener at vilkårene ikke er oppfylt, slik at kommunen da unngår søknader som ville blitt avslått. I lys av at det skal være en høy terskel for å innvilge søknader om dispensasjon fra reguleringsplaner, synes likevel antallet innvilgelser alene å indikere at kommunen anvender en for lav terskel for å innvilge søknadene.

(79) Ombudets gjennomgang av vedtakene har vist den samme konklusjonen. I de sakene hvor kommunen har gitt avslag, foreligger det som regel et særlig forhold som tilsier at søknaden skal avslås. Se for eksempel kommunens vedtak i BYGG-22/84621, hvor trafikksikkerhetshensyn virker å ha vært avgjørende for avslaget. Se også BYGG-22/84334 og BYGG-22/84374, hvor det omsøkte tiltaket – med to «våningshus» per tomt – ville innebære en stor endring sammenlignet med regulert bebyggelsesplan og plasseringen av våningshusene over et større område. Ut ifra gjennomgangen av avslagene, er inntrykket at samtlige av disse gjelder tilfeller hvor det er forholdsvis klart at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt og at søknaden skal avslås.

(80) Dispensasjon krever at fordelene ved dispensasjon klart overstiger ulempene. Trondheim kommune virker i stedet å vurdere om det foreligger vektige argumenter som taler for at søknaden skal bli avslått. Dispensasjonsbestemmelsens krav om at fordelene klart må overstige ulempene blir dermed snudd, ved at kommunen anser det tilstrekkelig at det ikke foreligger vektige ulemper. Utgangspunktet i kommunens praksis synes dermed å være at dispensasjon er hovedregelen, snarere enn en snever unntaksregel, slik plan- og bygningsloven legger opp til. Kommunen ser dermed generelt å legge til grunn en for lav terskel for vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

(81) Ombudet ser også at flere av dispensasjonssakene gjelder tilfeller hvor reguleringsplanen er utdatert og avviker fra området slik det faktisk er utbygget. Dette synes å påvirke dispensasjonsvurderingene ved at kommunen anser at det skal lite til for å fravike den utbyggingsstrukturen som de gamle planene legger opp til. Ombudet minner om at det ikke er noen automatikk i at det er en lavere terskel for å dispensere fra eldre planer.

3.4 Kommunens vurderinger av om hensynene bak planen blir vesentlig tilsidesatt

(82) Det første vilkåret for å innvilge en dispensasjon er at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke skal bli vesentlig tilsidesatt, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd første punktum. Dette innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, se blant annet Prop. 169 L (2020-2021) side 25.

(83) Gjennomgangen har vist at Trondheim kommune som regel identifiserer de hensynene som begrunner planbestemmelsene det søkes dispensert fra. For eksempel viser kommunen til at planbestemmelser om bindende plassering av bebyggelse blant annet skal sikre et helhetlig utbyggingsmønster, med lys, luft og åpenhet mellom bebyggelsen. I flere av vedtakene synes imidlertid vurderingen av disse hensynene å knytte seg til Byggesakskontorets egne vurderinger av hva som er en hensiktsmessig grad av for eksempel lys, luft og åpenhet, i stedet for å ta utgangspunkt i den utforming og grad av lys, luft og åpenhet som kommunestyret ved vedtakelsen av reguleringsplanen mente var akseptabel. Se for eksempel BYGG-22/84487 om dispensasjon fra bindende bygningssymboler, hvor Byggesakskontoret i liten grad forholder seg til at kommunestyret allerede har tatt stilling til hvilken grad av lys, luft, rom og så videre som det skal det være i området. Dette innebærer at Byggesakskontorets egne vurderinger synes å erstatte kommunestyrets avveininger som lå til grunn for den vedtatte planen.

(84) I enkelte saker hvor reguleringsplanen er gammel, virker kommunen å legge vekt på at planen ikke gir uttrykk for det som er vanlig eller hensiktsmessig ut ifra dagens behov som et argument for at hensynene bak planen ikke blir vesentlig tilsidesatt. I sak BYGG-22/84557 skrev kommunen at «gjeldende reguleringsplan er vedtatt i en periode hvor det var kurant å ha stor eiendom med lavere tomteutnyttelse, i motsetning til dagens tomteutnyttelse etter ønsket av dagens forfettingspolitikk». En annet eksempel er sak BYGG-23/80005, som gjaldt dispensasjon fra en planbestemmelse om utnyttingsgrad på 15 %. Kommunen viste til at planen er fra 1980, og at det i dag er «urealistisk med en tomteutnyttelse på 15 %, og en utnyttelse på 36 % anses ikke som spesielt høyt». Det kan være forståelig at kommunen ønsker å legge vekt på hva som er hensiktsmessig ut ifra dagens behov. Ombudet vil imidlertid påpeke at årsaken til at man ikke oppnår dette, er at kommunen ikke har oppdatert reguleringsplanene, og at plangrunnlaget derfor er utdatert.

(85) I flere saker har Byggesakskontoret sammenlignet det omsøkte tiltaket med området for øvrig, uten at de hensynene som reguleringsplanen bygger på er vurdert. Ofte får dette karakter av en vurdering av om tiltaket bryter med «strøkskarakteren» eller tilsvarende. I disse sakene virker vurderingen av hensynene bak reguleringsplanen å være erstattet med mer helhetlig vurdering av tiltaket, som kan minne om vurderingene av visuelle kvaliteter som skal foretas etter plan- og bygningsloven § 29-2. I sak BYGG-20/87668, skrev kommunen: «Etter vår vurdering fremstår revidert prosjekt som moderat. Det finnes ingen tydelig strøkskarakter for området. Omsøkt tiltak bryter ikke med den visuelle orden og

vurderes som tilpasset i forhold til bygde og naturlige omgivelser». I sak BYGG-22/84424, mente Byggesakskontoret at den omsøkte bygningen ikke var «usedvanlig høy i forhold til omkringliggende bebyggelse» og derfor «innenfor tålegrensen for hva som må tolereres». Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd åpner ikke for en slik helhetlig vurdering av tiltaket, som kommunen synes å ta utgangspunkt i. Kommunen synes derfor i mange saker å legge til grunn en uriktig forståelse av vurderingstemaet i § 19-2 andre ledd.

(86) Som gjennomgått i punkt 3.2.2, kan manglende samsvar mellom planen og områdets faktiske utvikling påvirke dispensasjonsvurderingen. I flere av kommunens vedtak legges det til grunn at reguleringsplanen er av eldre dato og at området har fått en annen utforming enn det reguleringsplanen opprinnelig la opp til. I enkelte saker virker det som om dette er årsaken til at kommunen ser hen til områdets faktiske utforming ved vurderingen av vesentlighetsvilkåret.

(87) I sak BYGG-22/84487, skrev kommunen at «det finnes flere eksempler i området som avviker fra regulert utforming både med tanke på antall etasjer og takform. Vi ser at valgt utforming for de omsøkte eneboligene kan sammenlignes i stor grad med bebyggelsen i området det pekes på. Omsøkte boliger oppfyller kravet om visuelle kvaliteter og tilpasser seg i tilstrekkelig grad til omliggende bebyggelse».

(88) Ombudet minner om at det som skal vurderes under vesentlighetsvilkåret, er om hensynene bak den utformingen av området som planen legger opp til blir vesentlig tilsidesatt. Utgangspunktet for vurderingen er altså ikke hvorvidt tiltaket er i samsvar med dagens behov eller området slik det faktisk er utbygget.

(89) Ombudet vil bemerke at dersom en planbestemmelse er så uthulet at den ikke lenger lar seg følge, kan dette innebære at det skal mindre til for å fravike den utformingen som planen opprinnelig la opp til. Det innebærer derimot ikke at kommunen ved vurderingen av vesentlighetsvilkåret i stedet skal foreta en vurdering opp mot området slik det faktisk er utbygget. En slik fremgangsmåte innebærer i realiteten at det innføres nye krav til områdets utforming gjennom kommunens dispensasjonspraksis. Denne praksisen bygger ikke på en demokratisk prosess, hvor berørte, de folkevalgte i kommunen, statlige myndigheter og andre interessenter medvirker.

(90) Ombudet minner også om at dersom en plan er fraveket gjennom den faktiske utbyggingen, må kommunen vurdere i hvilken grad det fortsatt er mulig å ivareta hensynene i planen i den konkrete saken som er til vurdering. Også for gamle planer er utgangspunktet at de skal følges frem til de oppheves eller endres. Så vidt ombudet kan se, gjør kommunen sjelden konkrete vurderinger av om planen er så uthulet at den ikke lenger lar seg følge eller om planens bestemmelser lar seg gjennomføre i den aktuelle saken som er til behandling. I flere vedtak legges det kun generelt til grunn, og i noen tilfeller kun implisitt, at planen har mistet sin betydning som styringsdokument, og det vurderes ikke om det fremdeles i en viss grad er mulig å ivareta den utbyggingsstrukturen som reguleringsplanen legger opp til.

Der hvor kommunen mener det er tilfelle, burde kommunen i større grad tydeliggjort hvordan planen har utspilt sin rolle som styringsdokument, og hvordan dette har spilt inn i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

(91) I kommunens svar på undersøkelsen herfra, skriver kommunen at det er en kjensgjerning at gamle planer gjennom årene har vært dispensert fra og at kommunen ved behandling av nåværende saker også ser til tidligere dispensasjoner for å ivareta likhetsprinsippet, der dette er relevant og har skapt presedens for området. Ombudet bemerker at forbudet mot usaklig forskjellsbehandling ikke gjør seg gjeldende ved vurderingen av dispensasjonsvilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd, se ombudets uttalelse 30. november 2017 (SOM-2017-1231). Det at andre tidligere har fått innvilget dispensasjon kan altså ikke i seg selv begrunne at vilkårene er oppfylt i den saken som er til behandling. Dette vil bare kunne være tilfellet der reguleringsplanen er utdatert på en slik måte at det ikke lenger er mulig å ivareta hensynene bak planen slik den ble vedtatt.

3.5 Kommunens vurderinger av fordeler og ulemper med dispensasjonen

(92) Det andre vilkåret for å gi dispensasjon er at fordelene med å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd andre punktum. Det er ikke tilstrekkelig med et fravær av ulemper, og kommunen må kunne peke på klare positive fordeler, se blant annet uttalelse 1. november 2016 (SOM-2015-3269):

«Det er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne. Fylkesmannen må vurdere de fordelene og ulempene ved dispensasjonen som gjør seg gjeldende i saken. Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er 'klart større' enn ulempene som dispensasjonen fører til. Lovens vilkår om kvalifisert interesseovervekt krever at de relevante fordelene må ha stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt.»

(93) Ombudet har også i flere uttalelser lagt til grunn at fordelene må være tilstrekkelig spesifisert og klart angitt, og at de må ligge innenfor de rammene plan- og bygningsloven setter, jf. blant annet SOM-2011-1023 og SOM-2017-1346. I utgangspunktet er tiltakshavers subjektive ønskede utnyttelse av eiendommen ikke relevant i vurderingen. Fordelene skal knytte seg til objektive areal- og ressursdisponeringshensyn, se blant annet ombudets uttalelse 18. juni 2024 (SOM-2024-221).

(94) Gjennomgående i kommunens vedtak er at de vektlagte fordelene med dispensasjonen er lite konkretiserte. I en rekke vedtak er fordel-/ulempevurderingen svært kortfattet, og det benyttes ofte generelle formuleringer. I flere avgjørelser legges det kun til grunn at en dispensasjon vil gi en bedre utnyttelse av eiendommen i tråd med dagens ønsker og behov, uten at det er redegjort nærmere for hvorfor kommunen mener dette er tilfelle, for eksempel i sakene BYGG-22/84520, BYGG-22/84532, BYGG-20/87668, BYGG-

21/82618, BYGG-21/84525, BYGG-21/82808 og BYGG-21/80441. I enkelte av vedtakene er det også vanskelig å se at kommunen har vist til noen fordeler med dispensasjonen overhodet, utover at det foreligger et fravær av ulemper, se blant annet BYGG-22/84617.

(95) Fordelene som kommunen vektlegger virker ofte å være generelle hensyn, som vil kunne gjøres gjeldende for en rekke områder og reguleringsplaner i Trondheim. Slike hensyn skal normalt ikke ha stor vekt i avgjørelsen. Kommunens vedtak etterlater dermed ofte tvil om det foreligger tilstrekkelige relevante fordeler til at vilkåret for dispensasjon er oppfylt, særlig i lys av at kravet om at fordelene skal være «klart større» enn ulempene. Kommunen må derfor i større grad beskrive fordelene og ulempene i vedtakene, og redegjøre for hvordan disse knytter seg til den konkrete dispensasjonssøknaden som er til behandling. Vektingen av momentene bør også fremgå av vurderingen.

3.6 Særlig om kommunens vektlegging av fortetningshensyn

3.6.1 Gjennomgang av kommunens vedtak og forholdet til ombudets tidligere uttalelser

(96) I flere av vedtakene som ombudet har gjennomgått har kommunen lagt vekt på et politisk ønske om fortetting som grunnlag for å innvilge en dispensasjonssøknad. Et slikt politisk ønske kommer blant annet til uttrykk i kommuneplanen, se nærmere om betydningen av dette nedenfor i punkt 3.6.2. I mange saker er argumentet knyttet til fordel-/ulempevurderingen i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. I flere tilfeller er argumentet også knyttet til vurderingen av vesentlighetsvilkåret, eller det er uklart hvilket vilkår i § 19-2 andre ledd kommunen har vurdert når de har vektlagt slike fortetningshensyn.

(97) Ombudet har tidligere omtalt hvordan fortetningshensyn spiller inn i dispensasjonsvurderingen, blant annet i SOM-2011-1167, SOM-2015-1365, SOM-2017-2921 og SOM-2018-194. I uttalelsene har ombudet lagt til grunn at et generelt hensyn om fortetting ikke er et tungtveiende argument for dispensasjon. Det klare utgangspunktet til ombudet har vært at dersom planen ikke lenger er i samsvar med kommunens ønskede utnyttelse av et område, bør kommunen endre planen. Det er nettopp i slike tilfeller, der planens bestemmelser ikke stemmer overens med hvordan kommunen vil utnytte området, at en planprosess skal benyttes.

(98) I uttalelse 2. juli 2018 (SOM-2018-194), som også gjaldt Trondheim kommune, skrev ombudet:

«Hensynet til fortetting kan trolig gjøres gjeldende for en rekke områder i kommunen. Fylkesmannen har ikke i særlig grad godtgjort hvorfor dette hensynet gjør seg særskilt gjeldende for denne aktuelle planen eller denne særskilte eiendommen. Ombudsmannen vil ikke utelukke at det kan være relevant i dispensasjonsvurderingen om den aktuelle eiendommen er spesielt egnet til fortetting, og skiller seg ut fra andre tomter i planområdet, eller om behovet for og ønske om fortetting gjør seg gjeldende

for flere tomter i planområdet som del av en mer generell fortettingsstrategi. Slik saken er opplyst for ombudsmannen, er det imidlertid vanskelig å se at Fylkesmannen har foretatt en tilstrekkelig grundig og konkret vurdering av hvordan hensynet til fortetting gjør seg særskilt gjeldende for denne eiendommen.»

(99) For å gi fortettingshensyn særlig vekt i dispensasjonsvurderingen, må det altså vurderes om den aktuelle eiendommen er spesielt egnet til fortetting, og skiller seg ut fra andre tomter i planområdet. Dersom kommunen bare generelt ønsker en annen utforming av området enn det reguleringsplanen legger opp til, bør kommunen heller vurdere om dispensasjonen skal avslås fordi den videre utviklingen av området heller bør skje gjennom planendring, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd.

(100) Gjennomgangen av kommunens vedtak viser at kommunen i liten grad foretar konkrete vurderinger av om fortettingshensyn kan vektlegges i de enkelte sakene. I flere av vedtakene synes kommunen heller å legge til grunn at fortetting av områder generelt er en fordel som skal tillegges stor vekt i dispensasjonsvurderingen.

(101) I sak BYGG-22/84557 skrev kommunen at «[f]ordelene med å gi dispensasjon er at tiltaket bidrar positivt til kommunens fortettingspolitikk». Se også blant annet BYGG-22/84487, BYGG-22/84558, BYGG-22/84032, BYGG-20/87668, BYGG-20/89228, BYGG-20/90018 og BYGG-21/82716, hvor kommunen virker å legge vekt på generelle fortettingshensyn og kommunens fortettingsstrategi, uten at det er beskrevet nærmere hvorfor de enkelte tomtene er særlig egnet til fortetting eller hvorfor reguleringsplanens føringer ikke skal legges til grunn i den konkrete saken.

(102) Kommunen virker altså å tillegge generelle fortettingshensyn for stor vekt i dispensasjonsvurderingene. Ombudet kan derfor ikke se at ombudets tidligere uttalelse SOM-2018-194 – som gjaldt Trondheim kommune – er fulgt opp av kommunen eller at de rettslige utgangspunktene ombudet der la til grunn anvendes i Trondheim kommunes dispensasjonsvurderinger.

3.6.2 Forholdet til kommuneplanens arealdel

(103) Kommunen har i svaret på undersøkelsen herfra gitt uttrykk for at kommuneplanens arealdel vil være styrende for dispensasjonsvurderingen når eksisterende boområder fortettes. Tilsvarende er lagt til grunn i flere vedtak, se for eksempel BYGG-22/84032, BYGG-21/83229, BYGG-22/84617 og BYGG-22/84558.

(104) Som nevnt i punkt 2.1 står det i kommuneplanens arealdel for Trondheim kommune 2012-2024 § 2.3 at «[a]lle reguleringsplaner vedtatt etter 01.10.2011 gjelder foran kommuneplanens arealdel 2012-2024». Motsetningsvis forstår ombudet bestemmelsen slik at kommuneplanen ved motstrid vil gå foran reguleringsplaner vedtatt før 1. oktober 2011, i tråd med det generelle utgangspunktet om at nye planer går foran eldre. Så lenge

reguleringsplanene ikke er opphevet, vil de fremdeles være styrende for arealutviklingen i områdene de gjelder. Kommuneplanens arealdel vil kun gå foran i de tilfellene hvor det faktisk foreligger motstrid. Hvorvidt det er tilfelle, må avgjøres ved tolkning, og motstrid vil kun være til stede der det ikke er mulig å harmonisere bestemmelsene i kommuneplanen og den aktuelle reguleringsplanen.

(105) I planbeskrivelsen til kommuneplanen er det flere steder uttalt at fortetting er et politisk mål for kommunen, se blant annet punkt 3.2. Fortetting er videre omtalt i kommuneplanens arealdel §§ 9.1 og 9.2. Disse bestemmelsene lyder:

«§ 9.1 Stedskarakter og gode helhetsløsninger skal vektlegges i fortettingsprosjekter. Der høy tetthet gir brudd med eksisterende karakter, skal utbyggingsprosjekter tilføre nye kvaliteter. Særlig gater og uteoppholdsplasser skal ha god kvalitet. Bebyggelsen skal utformes og plasseres slik at den ikke er til hinder for at hele bebyggelsesstrukturen i området omformes med tilsvarende tetthet.

§ 9.2 Reguleringsplaner skal definere rammer for helhetlig utforming av byrom, grønne forbindelser og trafikkløsninger innenfor området som helhet. I fortettingsprosjekter skal det tas tydelig stilling til bebyggelsesstrukturen.»

(106) Så vidt ombudet kan se, har ikke disse bestemmelsene et innhold som tilsier at bestemmelser i eldre reguleringsplaner om for eksempel plassering og utnyttingsgrad ikke lenger er gjeldende. Tvert imot sier § 9.2 at reguleringsplaner skal definere rammer for helhetlig utforming av byrom. Kommuneplanens arealdel kan altså ikke forstås slik at den generelt setter til side den utbyggingsstrukturen som er lagt til grunn i kommunens vedtatte reguleringsplaner, selv om disse er av eldre dato.

(107) Ombudet er dermed ikke enig med kommunen om at kommuneplanens arealdel vil være styrende i dispensasjonssaker hvor eksisterende boområder fortettes. De vedtatte reguleringsplanene vil fortsatt gjelde frem til de oppheves eller endres. Dette innebærer at dispensasjon fra bestemmelser i disse reguleringsplanene må vurderes etter vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. Vurderingen som § 19-2 legger opp til kan ikke erstattes av vurderinger etter kommuneplanen § 9.1, slik enkelte av kommunens vedtak synes å legge opp til.

(108) Videre er det vanskelig for ombudet å se at bestemmelsene i kommuneplanens arealdel eller kommunens politiske målsetning om økt fortetting kan påvirke vurderingene av om hensynene bak reguleringsplanens bestemmelser blir vesentlig tilsidesatt. Som nevnt over i punkt 3.6.1, kan fortettingshensyn vektlegges i avveilingen av fordeler og ulemper, men først etter en vurdering av hvordan fortettingshensynene konkret gjør seg gjeldende for den aktuelle eiendommen.

(109) Ombudet ser at kommunen i bystyremøte 26. september 2024 har vedtatt en ny kommuneplanens arealdel for 2022-2034. Denne er foreløpig ikke trådt i kraft, og ombudet

har derfor ikke vurdert planen. Om den nye planen inneholder bestemmelser om fortetting som er i motstrid med de eldre reguleringsplanene, må kommunen vurdere konkret.

3.7 Kommunens skjønnsmessige vurderinger etter pbl. § 19-2 første ledd

(110) Etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd har kommunen en skjønnsmessig adgang til å avslå dispensasjonssøknaden. Selv om vilkårene for dispensasjon er innfridd, kan kommunen etter denne bestemmelsen velge å ikke gi dispensasjon.

(111) Forarbeidene til dispensasjonsbestemmelsen tar som nevnt til orde for en generell tilbakeholdenhet med å dispensere fra planer, blant annet for å unngå en utvikling der planer eller enkeltbestemmelser uthules, jf. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) side 242. Et tilfelle hvor det derfor kan være aktuelt å benytte den skjønnsmessige adgangen til å avslå en dispensasjonssøknad, er der den gjeldende reguleringsplanen er uthulet eller det er fare for at den kan bli uthulet. I de tilfellene hvor planen ikke lenger er egnet som styringsdokument, kan hensynene til forutberegnelighet og at lovens plansystem skal fungere som forutsatt, tale for at dispensasjonssøknaden bør avslås i påvente av en reguleringsendring.

(112) I gjennomgangen av vedtakene har ikke ombudet funnet noen eksempler på at kommunen har vurdert om en dispensasjonssøknad skal avslås etter den skjønnsmessige adgangen i § 19-2 første ledd. Kommunen har heller ikke vurdert dette i de tilfellene hvor det er på det rene at reguleringsplanen har mistet sin funksjon som styringsdokument.

(113) I svaret på undersøkelsen herfra skriver kommunen at det forhold at planen er så uthulet gjennom gitte byggetillatelser at planen har mistet sin relevans som styringsverktøy har blitt brukt som begrunnelse for dispensasjon, og ikke mot. Ombudet finner derfor grunn til å minne om at plan- og bygningslovens system forutsetter at arealbruken i kommunen først og fremst skal styres gjennom planer og ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner.

3.8 Oppsummering – dispensasjonspraksis

(114) Gjennomgangen har vist at Trondheim kommune i en rekke vedtak har flere mangler i dispensasjonsvurderingene. Nedenfor oppsummeres de viktigste manglene undersøkelsen har avdekket:

- Kommunen redegjør sjelden for de rettslige utgangspunktene for dispensasjonsvurderingen og for de særlige hensynene som gjør seg gjeldende ved dispensasjon fra arealplaner.
- Kommunen knytter i liten grad vurderingen av om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt opp mot den utformingen av området reguleringsplanen legger opp til.

- Kommunen drøfter sjelden hvorvidt planen har utspilt sin rolle som styringsdokument og hvordan dette eventuelt påvirker dispensasjonsvurderingen. Kommunen drøfter også sjelden om planens bestemmelser lar seg gjennomføre i den konkrete saken som er til behandling.
- Kommunen viser sjelden til konkrete fordeler med dispensasjonen. Fordelene er sjelden knyttet til forholdene ved eiendommen og reguleringsplanen.
- Kommunen virker å legge vekt på generelle fortetningshensyn og andre ønskede utnyttelser av eiendommen som ikke har forankring i den gjeldende reguleringsplanen, heller ikke sett i sammenheng med bestemmelsene i kommuneplanens arealdel.
- Kommunen foretar ikke drøftelser etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd, heller ikke i de tilfeller hvor det er klart at reguleringsplanen har utspilt sin rolle som styringsdokument.

(115) Kommunen bes merke seg disse punktene i sine fremtidige dispensasjonsavgjørelser. Ombudet ber også kommunen om å være oppmerksom på risikoen for en dispensasjonspraksis som fører til at planer eller enkeltbestemmelser uthules.

(116) Avslutningsvis vil ombudet også bemerke at ombudets tidligere gjennomgang av Statsforvalteren i Trøndelags dispensasjonsvedtak (ombudets sak 2023/4133) viste at Statsforvalterens vedtak i hovedsak oppfyller lovens krav. Statsforvalteren vurderer som regel konkret om det er mulig å ivareta hensynene bak Trondheim kommunes gamle reguleringsplaner og hvilken vekt fortetningshensyn vil ha i de konkrete sakene. I lys av dette, kan det virke som om de rettslige utgangspunktene som blir lagt til grunn av Statsforvalteren i liten grad blir fulgt opp av kommunen. Ombudet presiserer derfor at kommunen må følge hvordan Statsforvalteren begrunner sine vedtak når kommunen fremover skal behandle dispensasjonssøknader.

4. Avsluttende merknader og videre oppfølging

(117) Undersøkelsen har vist at Trondheim kommune har et stort antall reguleringsplaner som må anses som uegnet for videre arealstyring i kommunen. Flere planer er gamle og uklare, ikke i tråd med den faktiske situasjonen i området eller kommunen ønskede utnyttelse av arealene og i noen tilfeller er plandokumentene tapt eller ødelagt.

(118) Det at flere av reguleringsplanene i kommunen er utdaterte og ikke lenger er dekkende virker i stor grad å skyldes at det tidligere er innvilget flere dispensasjoner. Kommunen har også selv gitt uttrykk for dette i svaret på undersøkelsen herfra. En del kan altså tyde på at kommunen over tid har ført en for lempelig dispensasjonspraksis, som har resultert i betydelige avvik fra de gjeldende reguleringsplanene og slik forsterket

reguleringsplanenes manglende aktualitet. I praksis virker det nå som om utformingen av enkelte områder i Trondheim i større grad styres av Byggesakskontorets hensiktsmessighetsvurderinger enn av de demokratiske avveiningene som er foretatt i forbindelse med vedtakelsene av reguleringsplanene, se blant annet punkt 3.4.

(119) På et overordnet nivå er dermed arealstyringen i Trondheim kommune lite i tråd med det systemet plan- og bygningsloven legger opp til. Ombudet minner om at reguleringsplaner skal sikre forutberegnelighet og gi innbyggerne anledning til å orientere seg om hvilke krav som gjelder i planområdet. Det er derfor uheldig hvis planen ikke samsvarer med den reelle utviklingen av området.

(120) Ombudet vil særlig understreke de demokratiske betenkelighetene med et plangrunnlag som ikke er i tråd med dagens behov og ønskede utvikling. En hovedårsak til at plan- og bygningsloven legger opp til at arealstyring i hovedsak skal skje gjennom planer, er at disse blir vedtatt av kommunestyret etter en prosess som legger til rette for medvirkning fra berørte. Dersom områder i stor grad utvikles gjennom dispensasjoner, kan man over tid ende i en utforming av områdene som ikke har tilstrekkelig demokratisk forankring. Dersom en planbestemmelse ikke lenger gir uttrykk for hvordan kommunen ønsker å utvikle arealet, bør derfor kommunen endre planen fremfor å dispensere.

(121) Ombudet bemerker også at planer som gjelder områder som allerede er fullt utbygget kan ha behov for oppdatering, dersom kommunen ønsker en annen utnyttning av området enn den planen legger til grunn. Videre kan det være behov for oppdatering av planene i de tilfellene hvor det er svært vanskelig å orientere seg om hvilke krav som gjelder i området på grunn av planens tilstand, for eksempel der plandokumenter er forsvunnet eller ødelagt.

(122) En situasjon hvor reguleringsplanene ikke er i samsvar med den faktiske utformingen av områdene eller ønsket utnyttelse kan også fremtvinge flere dispensasjonssøknader enn det som ellers hadde vært nødvendig. For tiltakshaverne vil dette ofte være en ekstra byrde, både i form av en mer omstendelig søknadsprosess og høyere byggesaksgebyrer.

(123) Situasjonen med eldre og utdaterte reguleringsplaner i Trondheim kommune innebærer videre at et stort antall planer er vedtatt uten dagens kunnskap om klima, risiko og natur. Dette innebærer en generell risiko for at planene bygger på et utdatert kunnskapsgrunnlag om klima og naturfare.

(124) Ombudet har forståelse for at det kan være en omfattende og ressurskrevende oppgave å oppdatere eller oppheve et stort antall reguleringsplaner. Ombudet har likevel vanskelig for å se at dette ikke er en oppgave kommunen må ta tak i, da en videre utvikling i tråd med det som synes å være gjeldende praksis kun vil forsterke de utfordringene som er påpekt i denne uttalelsen.

(125) Ombudet ber derfor om en tilbakemelding på hvordan kommunen har tenkt å følge opp reguleringsplanene i kommunen fremover. Ombudet ber her om at kommunen redegjør for konkrete tiltak for å bringe plansituasjonen i tråd med plan- og bygningslovens system.

(126) Videre ber ombudet om en tilbakemelding på hvilke tiltak kommunen vil gjennomføre for å sikre at dispensasjonsvurderingene i større grad blir i tråd med plan- og bygningslovens krav.

(127) Ombudet ber om tilbakemeldingene innen 31. mars 2025.

Konklusjon

(128) Sivilombudet er kommet til at en betydelig andel av reguleringsplanene i Trondheim kommune er utdaterte og ikke lenger egnede som styringsverktøy. Plansituasjonen gir derfor ikke et forsvarlig grunnlag for å ivareta intensjonene bak og systemet i plan- og bygningsloven. Arealutviklingen i kommunen skjer i stor utstrekning ikke gjennom de prosessene og med de saksbehandlingskravene som plan- og bygningsloven forutsetter. Arealutviklingen blir ikke helhetlig og i tråd med de lokaldemokratiske avveiningene som plan- og bygningsloven forutsetter at skal gjøres. Reguleringsplanene fungerer derfor heller ikke som et sikkert informasjons- og beslutningsgrunnlag for tiltakshavere, naboer og andre berørte, i strid med intensjonene i plan- og bygningsloven. Det store antallet eldre og utdaterte reguleringsplaner innebærer videre en generell risiko for at planene bygger på et utdatert kunnskapsgrunnlag om klima og naturfare.

(129) Etter ombudets vurdering oppfyller derfor ikke Trondheim kommune plikten til nødvendig planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 3-2.

(130) Ombudet har også kommet til at en stor andel av dispensasjonsvedtakene i kommunen ikke oppfyller lovens krav, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. Kommunen knytter i liten grad vurderingen av om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt, opp mot den utformingen av området reguleringsplanen legger opp til. Kommunen drøfter i liten grad om planen har utspilt sin rolle som styringsdokument konkret. Kommunen viser sjeldent til konkrete fordeler med dispensasjonen som er knyttet til den konkrete eiendommen og reguleringsplanen. Kommunen legger vekt på generelle fortetningshensyn og andre ønskede utnyttelser av eiendommen, uten at dette har forankring i reguleringsplanene.

(131) Ombudet ber kommunen merke seg vurderingene i ombudets uttalelse for fremtiden og ber om en tilbakemelding på hvordan uttalelsen vil bli fulgt opp av kommunen innen 31. mars 2025.

