Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 16/2019

Medvirkning i reguleringsplaner

2019

Kommunerevisjonen – integritet og verdiskaping

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 1/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen
Rapport 2/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS
Rapport 3/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017
Rapport 4/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting
Rapport 5/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus
Rapport 6/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet
Rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune
Rapport 8/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.
Rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen
Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter
Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF
Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS
Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål
Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus
Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten
Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole
Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg

Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018
Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG – Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF.
Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole – Elektrikerfaget på Bjørnholt videregående skole og Helsearbeiderfaget på Nydalen videregående skole
Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom
Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter – Plan- og bygningsetaten
Rapport 10/2019 Vinterdrift av veinettet
Rapport 11/2019 Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF
Rapport 12/2019 Bydelenes frisklivsarbeid
Rapport 13/2019 Legemiddelhåndtering – Helseetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten
Rapport 14/2019 Ansettelser i kommunen
Rapport 15/2019 Kontraktsoppfølging i Vann og avløpsetaten

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet medvirkning i planprosesser.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. januar 2019 (sak 11) og tilhører området bymiljø, samfunnssikkerhet og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* 2016–2020 av 22. juni 2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 23-3:

> Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Martin Austvoll Nome, prosjektmedarbeider Eivind Bjørkås og revisjonsrådgiver Ragnhild Grøndahl Faller. Sistnevnte var prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdelingen for byutvikling og Plan- og bygningsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

5. desember 2019

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Ragnhild Grøndahl Faller
revisjonsrådgiver

Innhold

Innhold 3

Hovedbudskap 5

Sammendrag 5

1. Innledning 11
1.1 Bakgrunn 11
1.2 Formål og problemstillinger 12
1.3 Avgrensninger 13
1.4 Revisjonskriterier 13
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring 13
1.6 Rapportens oppbygging 14

2. Byutvikling og medvirkning i plansaker 15

3. Tilrettelegging for medvirkning i egne plansaker – lovbestemte krav 17
3.1 Revisjonskriterier 17
3.2 Faktabeskrivelse 17
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger 26

4. Tilrettelegging for medvirkning i plansaker – beste praksis 28
4.1 Revisjonskriterier 28
4.2 Faktabeskrivelse 28
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger 39

5. Påse medvirkning i innsendte planer 41
5.1 Revisjonskriterier 41
5.2 Faktabeskrivelse 41
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger 46

6. Behandling og oppfølging av innspill 48
6.1 Revisjonskriterier 48
6.2 Faktabeskrivelse 48
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger 54

7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger 55
7.1 Konklusjoner 55
7.2 Anbefalinger 57

8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse 58
8.1 Plan- og bygningsetaten 58
8.2 Byråden for byutvikling 60

Referanser 63

Figuroversikt 65

Vedlegg 1 Revisjonskriterier 67

Vedlegg 2 Metode 77

Vedlegg 3 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten 81

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for byutvikling 83

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Plan- og bygningsetaten sørget for at innbyggerne fikk tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker i perioden 2015 til 2018.

Plan- og bygningsetaten sørget ikke i tilstrekkelig grad for at innbyggerne fikk mulighet til å medvirke i alle plansaker. Blant annet hadde etaten ikke rutiner eller en enhetlig praksis som kunne sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Plan- og bygningsetaten hadde i undersøkelsesperioden heller ikke rutiner eller en etablert praksis som sørget for medvirkning etter beste praksis i alle egne plansaker.

Plan- og bygningsetaten hadde rutiner som kunne støtte opp om etatens ansvar for å påse at det legges til rette for medvirkning i planer som utarbeides av andre, men den ivaretok ikke dette ansvaret fullt ut. Etaten oppfordret forslagsstillere til medvirkning utover lovens minstekrav, men stilte ikke krav om slik medvirkning.

Det så ut til at etaten i den senere tid hadde sørget for bedre medvirkning og hadde ambisjoner og planer for ytterligere forbedringer.

Sammendrag

Oslo har vært blant Europas raskest voksende hovedsteder. Deler av byen har blitt transformert, andre deler av byen står overfor store endringer. Som planmyndighet forvalter Plan- og bygningsetaten et område av stor betydning for byens innbyggere, både når den utarbeider egne planer, og når den behandler innsendte planforslag.

Gode prosesser med medvirkning fra innbyggere har blitt trukket fram som en forutsetning for at Oslo skal kunne møte nye utfordringer og dra nytte av mulighetene som kommer med en fortsatt betydelig befolkningsvekst. Med medvirkning menes enkeltpersoner og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser (NOU 2001: 7). At det er medvirkning i planprosesser, betyr at innbyggerne i et samfunn selv er med på å planlegge sin framtid, men betyr ikke at de nødvendigvis får bestemme utfallet av en plan.

Kommunerevisjonen har undersøkt om Plan- og bygningsetaten sørger for at innbyggerne får tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker, gjennom å besvare følgende underproblemstillinger:

1 Har Plan- og bygningsetaten rutiner og etablert praksis som sørger for at kravene til medvirkning i plansaker blir oppfylt?
2 Sørger etaten for medvirkning fra innbyggerne etter beste praksis når den fremmer egne planer?
3 Bidrar Plan- og bygningsetaten til at medvirkningen blir tilfredsstillende gjennomført og dokumentert av forslagsstillere i innsendte reguleringsplanforslag?
4 Har etaten rutiner og etablert praksis for å behandle og kommentere innspill?

Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen er blant annet utledet fra plan- og bygningsloven med forarbeider, rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, veiledere om reguleringsplaner og medvirkning i planprosesser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og bystyrets vedtak.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på dokumenter fra Plan- og bygningsetaten, inkludert rutiner for medvirkning, intervjuer med ansatte og ledere og en gjennomgang av dokumentene i utvalgte plansaker. To av de utvalgte planene var etatens egne overordnede planer: områderegulering Skøyen og planprogram Mortensrud. Vi har også sett på dokumentene i to detaljreguleringsplaner – Gullhaug torg 2 A i Nydalen og Malerhaugveien 25 på Ensjø med vekt på hvordan etaten har påsett at det er lagt til rette for medvirkning.

Kommunerevisjonen har i brevs form også samlet inn opplysninger om samtlige bydelers erfaring med medvirkning i reguleringsplaner og innhentet erfaringer fra andre berørte aktører. Undersøkelsesperioden har vært årene 2015 til 2018.

Sentrale vurderinger

Kommunerevisjonens samlede konklusjon er at Plan- og bygningsetaten ikke i tilstrekkelig grad sørget for at innbyggerne fikk mulighet til å medvirke i alle plansaker.

Etatens arbeid med å legge til rette for medvirkning i egne planer

Plan- og bygningsetaten hadde skriftlige rutiner som kunne bidra til at det ble lagt til rette for medvirkning i egne plansaker, og som kunne bidra til at den i arbeidet med egne planer kartla og vurderte hvem som var berørt av planarbeidet, og hvordan disse burde involveres.

For å legge til rette for medvirkning og involvere berørte aktører informerte gjerne etaten bredt om planene. Den hadde satt en rekke aktører den ønsket å involvere, på sine lister over hvem som skulle motta varsel om oppstart og høringer.

Informasjonstiltak og inkludering ved høring er ikke tilstrekkelig for å sikre at innbyggere flest kan komme med sine synspunkter i alle etatens egne planer. Etaten hadde også iverksatt en rekke andre relevante tiltak for å involvere berørte aktører, for eksempel ved å ta i bruk samspillgrupper og ulike verksteder i arbeidet med noen planer. Undersøkelsen tyder på at etaten likevel i en del tilfeller ikke i tilstrekkelig grad involverte berørte aktører. Slik praksis medfører risiko for at aktører med fagkunnskap eller de som er mest frampå, får uforholdsmessig stor innflytelse.

Når det gjelder grupper som trengte spesiell tilrettelegging, hadde etaten ikke rutiner eller en enhetlig praksis som kunne sikre at etaten vurderte hvilke grupper som trengte spesiell tilrettelegging, eller rutiner eller praksis som kunne sikre aktiv medvirkning fra disse. Dette kan ha medført at planer ikke i tilstrekkelig grad ivaretok slike gruppers og interessenters behov, og at etatens praksis varierte mellom lignende planer. Det synes samtidig som etaten over tid har blitt mer bevisst på å sikre medvirkning fra barn og unge i arbeidet med egne planer.

I planprogram Mortensrud synes etatens tilrettelegging for medvirkning i hovedsak å ha vært i tråd med kriteriene for tilrettelegging for medvirkning. Kommunerevisjonen ser særlig positivt på etatens tilrettelegging for medvirkning fra barn og unge. I områderegulering Skøyen hadde etaten kunngjort og varslet oppstart og lagt planen til høring og offentlig ettersyn, slik den skulle. Etaten gjorde en rekke relevante tiltak for å involvere berørte aktører på Skøyen, inkludert barn og unge, men Kommunerevisjonen kan ikke se at etaten hadde gjennomført en tilfredsstillende kartlegging og vurdering av

eventuelle grupper med behov for særskilt tilrettelegging. Det etterlater usikkerhet om etaten hadde sikret medvirkning fra alle grupper som krever spesiell tilrettelegging.

Etaten la ut planer til høring og offentlig ettersyn slik den skulle, men mottakerlister inneholdt ikke alltid alle som ved varsel om oppstart hadde kommet med innspill og på den måten markert interesse i saken. Ved høring og offentlig ettersyn informerte etaten om planens konsekvenser og muligheten til å gi innspill.

Samlet sett hadde etaten i undersøkelsesperioden ikke i tilstrekkelig grad sørget for at den oppfylte lovens krav til medvirkning i egne planer. Det synes samtidig som etaten over tid har blitt mer bevisst på å sikre medvirkning fra barn og unge og sørget for bedre medvirkning.

Beste praksis og kontinuerlig forbedringsarbeid

I noen egne planer, særlig i områder med områdeløft, samarbeidet Plan- og bygningsetaten med bydelene på en måte som kunne sikre bred og representativ medvirkning og at medvirkningen startet tidlig. Samtidig sørget ikke Plan- og bygningsetaten alltid for å sikre bred og representativ medvirkning fra et tidlig nok tidspunkt i arbeidet med egne planer. Det kunne føre til at de som medvirket i slike prosesser, i svært begrenset grad hadde reell mulighet til å påvirke planforslaget.

Etaten hadde iverksatt flere tiltak for å sikre åpenhet og god formidling, og etaten hadde klare mål om dette. Etaten sørget for åpenhet gjennom elektronisk innsyn i plansakenes dokumenter og arrangerte folkemøter og åpne kontordager hvor den informerte om konkrete planforslag og om når og hvordan innbyggere kunne gi innspill til planene. Etaten hadde også tatt i bruk sosiale medier for å formidle informasjon om konkrete planforslag og hadde igangsatt et arbeid for å ta i bruk ny teknologi for bedre visuell framstilling av planforslagene.

Samtidig kunne det fortsatt være krevende å formidle kompliserte prosesser, omfattende planer og deres mulige konsekvenser på en måte som var tilgjengelig for innbyggere flest. Undersøkelsen viser noen opplevde utfordringer ved etatens formidling. Plansakene kunne være omfangsrike og skrevet i tungt fagspråk. Dette innebærer risiko for at kommunikasjonen om planprosesser generelt og aktuelle planer spesielt ikke var tilstrekkelig for at innbyggere flest skulle kunne medvirke på de arenaene som eksisterte, særlig om hoveddelen av medvirkningen foregikk gjennom skriftlige innspill ved offentlig ettersyn. Kommunerevisjonen merker seg at formidling var et satsingsområde for etaten, og at iverksatte tiltak i undersøkelsesperioden kan ha medført forbedringer i etatens formidling.

Etaten hadde brukt en rekke ulike medvirkningsmetoder, og Kommunerevisjonen har sett eksempler på at den har tilpasset medvirkningsmetodene til behovene i den enkelte planprosess. Saksbehandlerne opplevde at etaten hadde delingskultur, men det var få skriftlige rutiner og eksempler å ta utgangspunkt i når de skulle planlegge hvilke metoder de skulle bruke. Manglende rutiner og tiltak for felles erfaringsutveksling, kan ha bidratt til at medvirkning ikke i tilstrekkelig grad ble tilpasset den enkelte planprosess.

Det ser ut til at arbeidet med å prioritere medvirkningstiltak i deler av byen der andelen av befolkningen som normalt deltar, er lavest, fungerte godt der det var områdeløft.

Etaten syntes ikke å ha gjort et tilstrekkelig eget arbeid for å prioritere medvirkning i andre deler av byen med lav deltakelse.

Plan- og bygningsetaten har jobbet for å bli bedre på medvirkning. Etaten hadde gjennomført flere egne evalueringer som berørte medvirkning, og etaten hadde forsøkt forskjellige medvirkningsmetoder og hadde startet et arbeid for å ta i bruk ny teknologi. Det var imidlertid en svakhet at den ikke tidligere systematisk hadde samlet erfaringene fra de ulike metodene som hadde vært i bruk. Kommunerevisjonen ser positivt på at etaten hadde satt seg tidfestede mål for bedre medvirkning.

Samlet sett hadde Plan- og bygningsetaten i undersøkelsesperioden ikke i tilstrekkelig grad sørget for medvirkning etter beste praksis. Men det ser ut til at etaten i den senere tid hadde sørget for bedre medvirkning og hadde ambisjoner og planer for ytterligere forbedringer.

Påse medvirkning i innsendte planer

Plan- og bygningsetaten hadde skriftlige rutiner som kunne støtte opp om etatens påseansvar for å legge til rette for medvirkning i planer som utarbeides av andre offentlige organer eller private. Etaten hadde imidlertid ikke skriftlige rutiner som ivaretok etatens ansvar for å påse at forslagsstiller sikret aktiv medvirkning fra grupper som krevde spesiell tilrettelegging, eller som ga konkret veiledning i hva etaten vurderte som en tilfredsstillende kommentar fra forslagsstiller til innsendte innspill.

Etaten syntes å oppfordre private forslagsstillere til å ha informasjonsmøter og dialog. Kommunerevisjonen kan imidlertid ikke se at etaten stilte krav til at forslagsstiller la til rette for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta. Etaten syntes ikke å lykkes med å få private forslagsstillere til å arrangere informasjonsmøter og andre medvirkningstiltak i tilstrekkelig grad.

I de to gjennomgåtte plansakene hadde Plan- og bygningsetaten gitt råd og bistand og kontrollert elementer ved medvirkningen. Det var imidlertid mangler ved etatens kontroll. For eksempel sørget den ikke alltid for at den som utførte planprosessen, hadde kommentert innkommende bemerkninger tilstrekkelig. Plan- og bygningsetaten syntes ikke å påse medvirkning i innsendte planer i den grad plan- og bygningsloven gir hjemmel for. Kommunerevisjonen mener det er positivt at etaten vurderte at den hadde større handlingsrom til å sette krav til medvirkning i innsendte planer enn det den har brukt til nå.

Behandling og oppfølging av innspill

Plan- og bygningsetaten hadde skriftlige rutiner som kunne bidra til at innspill fra forskjellige stadier i planprosessen ble fulgt opp, men hadde ikke skriftlige rutiner eller en foreskreven praksis for hvordan den skulle vurdere, veie og kommentere innspillene. Saksbehandlere beskrev imidlertid en praksis der det enkelte innspill ble vurdert og vektet konkret, selv om etatens kommentarer til innspillene ikke i alle tilfeller var tilstrekkelig. Etaten syntes heller ikke å gi tilbakemeldinger på om innspillet var kommet til rett plannivå, eller videreformidle innspillet til den aktuelle planprosessen.

Slik Kommunerevisjonen vurderer det, hadde etaten et forbedringspotensial i sin formidling utad av hvordan innspill ble fulgt opp. I de offentlige plandokumentene kunne de fleste som hadde sendt inn innspill, lese etatens vurdering av sitt eget innspill,

og i noen tilfeller tematiske oppsummeringer av temaer de og andre hadde tatt opp. I de to gjennomgåtte plansakene syntes i hovedsak innspillene å være vurdert og kommentert. Det var imidlertid innspill i begge plansaker som etaten ikke hadde kommentert tilstrekkelig. Det er en svakhet, særlig der etaten ikke hadde informert tilstrekkelig om hvorfor innspillet ikke var tatt til følge. Hvis innspill ikke blir tilstrekkelig kommentert, viser ikke etaten at medvirkningen er reell.

Samlet sett var det svakheter i etatens skriftlige rutiner og etablerte praksis for å følge opp innspill fra forskjellige stadier i planprosessen.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Plan- og bygningsetaten å

- tilstrebe medvirkning etter beste praksis i alle plansaker, egne og innsendte
- konkretisere hvordan den i arbeidet med egne og innsendte planer skal vurdere hvilke grupper som trenger spesiell tilrettelegging for å kunne medvirke, og sikre at den tilrettelegger for at disse gruppene aktivt kan medvirke i planprosesser
- videreføre arbeidet med metodeutvikling knyttet til medvirkning og tilsvarende evaluere og systematisere medvirkningstiltak
- iverksette tiltak for å forbedre ivaretakelsen av påseansvaret for at forslagsstiller legger til rette for tilstrekkelig medvirkning i innsendte planer
- forbedre håndteringen av innspillene som kommer inn, dette særlig med tanke på hvordan de kommenteres der innspillene ikke fører til endringer av planen

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for byutvikling følger opp at Plan- og bygningsetaten iverksetter tiltak som kan gi bedre medvirkning i planprosesser.

Uttalelser til rapporten

Plan- og bygningsetaten og byråden for byutvikling har avgitt uttalelser til rapporten. Etaten og byråden viser til og varsler relevante tiltak på bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefalinger. De mottatte uttalelsene følger sin helhet i vedlegg 3 og 4.

1. Innledning

Oslo har vært blant Europas raskest voksende hovedsteder. Deler av byen har blitt transformert, blant annet med framvekst av nye deler av byen som Ensjø, Nydalen og Kværnerbyen. Andre deler av byen står i og foran store endringer, som Bryn, Hovinbyen, Røa, Smestad, Skøyen og Økern. Tidligere industriområder blir boområder, og det er bred politisk enighet om fortsatt fortetting rundt kollektivknutepunktene. Med utgangspunkt i de siste befolkningsframskrivingene forventes det at Oslo vil vokse med 158 000 innbyggere fram til 2040. Ifølge kommuneplanen må kommunen ta aktive grep for å forme byen og utnytte mulighetene i bysamfunnet best mulig. Her kan medvirkning spille en viktig rolle. Plan- og bygningsetaten forvalter her et felt som er av stor betydning for Oslos utvikling.

1.1 Bakgrunn

Gode prosesser med medvirkning fra innbyggere er en forutsetning for at Oslo skal kunne møte nye utfordringer og dra nytte av mulighetene som kommer med en fortsatt betydelig befolkningsvekst (jf. kommuneplan for 2015; Hegna 2019). Med medvirkning menes enkeltpersoner og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser (NOU 2001: 7). Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn selv er med på å planlegge sin framtid, men betyr ikke at de nødvendigvis får bestemme utfallet av en plan. Plan- og bygningsloven gir planmyndigheten i planprosesser rett og plikt til å legge til rette for, sikre og påse allmennhetens deltakelse, fra både enkeltpersoner og grupper. Bystyret vedtok 21. juni 2017 (sak 195) at Oslo kommune skulle være en foregangskommune innen medvirkningsprosesser, og ba byrådet legge denne målsettingen til grunn for sitt arbeid.

Økt medvirkning kan gi økt forutsigbarhet gjennom å få fram potensielle konflikter på et tidlig stadium, slik at de kan avklares og bidra til økt effektivitet og legitimitet i planprosessene (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). En forutsetning for dette er at planmyndigheten sørger for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning gjennom planprosessen, og at den omfatter lokalsamfunnet og skaper grunnlag for dialog med organiserte og uorganiserte interesser (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)).

Det kan være krevende å legge til rette for god medvirkning i arbeidet med reguleringsplaner. Tidligere undersøkelser har vist at dersom det gjøres lite medvirkning i arbeidet med kommuneplanen, kan konfliktnivået nå et topp-punkt på reguleringsplannivå (DOGA og Designit 2017). Sammenlignet med våre naboland har Norge i liten grad tradisjon for å involvere innbyggerne i en tidlig fase i planprosesser (Hegna 2019). Ifølge Sandkjær Hanssen (2013) har norsk reguleringsplanpraksis også vært mer utbyggerstyrt og forhandlingspreget enn i andre nordiske land (Sandkjær Hanssen 2013). Videre kan målene om raske planprosesser og gjennomføring av tidkrevende prosesser for å sikre god medvirkning være vanskelige å forene.

Studier av reguleringsplaner i storbyer har indikert at det ikke har vært omfattende medvirkning utover lovens minstekrav. I 100 tilfeldig utvalgte reguleringsplaner fra Oslo, Bergen og Trondheim var det gjennomført medvirkning utover minimumskravet i 5 prosent av planene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). NIBR-rapporten *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune* (2011) viste blant annet at representanter for organisasjoner og berørte parter opplevde at de kom for sent inn i

planprosessen til å ha reell påvirkning.[1] Ifølge Sandkjær Hanssen (2013) begrenses innbyggerinvolvering i hovedsak til informasjon og mulighet til å gi høringsinnspill, og lokale aktører opplevde at høringene kom for sent til at de kunne påvirke planresultatet vesentlig. En landsdekkende undersøkelse viste at bare to av tre kommuner hadde rutiner for å påse at forslagsstiller la til rette for medvirkning i reguleringsplaner (Ringholm og Nyseth 2018). I Oslo har flere foreninger og aksjons- og beboergrupper vært kritiske til hvordan Plan- og bygningsetaten praktiserer medvirkning. Blant annet har kritikken vært rettet mot at etaten gjennomfører planprosesser uten medvirkningen plan- og bygningsloven legger opp til, eller som skinnprosesser hvor medvirkningen ikke har mulighet til å påvirke planforslag, fordi beslutningene allerede er tatt.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om medvirkning i planprosesser, inkludert fra innbyggere som trenger særlig tilrettelegging for å delta. Forvaltningsrevisjonen skulle bidra til å avdekke eventuelle svakheter i kommunens arbeid med å sikre innbyggermedvirkning, og skulle på den måten kunne bidra i kommunens forbedringsarbeid.

Hovedproblemstillingen er:

- Sørger Plan- og bygningsetaten for at innbyggerne får tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker?

Hovedproblemstillingen besvares gjennom følgende underproblemstillinger:

1 Har Plan- og bygningsetaten rutiner og etablert praksis som sørger for at kravene til medvirkning i plansaker blir oppfylt?
2 Sørger etaten for medvirkning fra innbyggerne etter beste praksis når den fremmer egne planer?
3 Bidrar Plan- og bygningsetaten til at medvirkningen blir tilfredsstillende gjennomført og dokumentert av forslagsstillere i innsendte reguleringsplanforslag?
4 Har etaten rutiner og etablert praksis for å behandle og kommentere innspill?

Vi ser på medvirkning ved utformingen av detalj- og områdereguleringsplaner. Detaljreguleringer gjelder gjerne for et begrenset område. Områdereguleringsplaner gjelder for et større område enn en detaljreguleringsplan. Det er et redskap hvor kommunen kan gjøre avklaringer før utforming av detaljreguleringsplaner i området gjennom å trekke opp konkrete retningslinjer med juridisk bindende arealbruk (Nordahl, Barlindhaug, Havnen, Nørve og Aamo 2011, side 33).

Kommunen kan også benytte andre plantyper som styringsverktøy, som veiledende prinsipplan for offentlig rom (VPOR) med eller uten et planprogram for å styre utviklingen av et område. Samlebetegnelsen reguleringsplaner omfatter i denne rapporten både de juridisk bindende plantypene områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner og de ikke juridisk bindende plantypene som planprogram og veiledende plan for offentlig rom under.[2]

[1] Rapporten var bestilt av Byrådsavdeling for byutvikling.
[2] En veiledende plan for offentlig rom stadfester de overordnede prinsippene for de offentlige uteområdene innenfor planområdet, men uten at plan- og bygningsloven hjemler tilsvarende krav til gjennomføring og medvirkning som til en områdereguleringsplan.

1.3 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har ikke sett på medvirkning og påvirkning av plansaker på politisk nivå, medvirkning fra utbyggere, samhandlingen mellom offentlige myndigheter i planprosesser, Plan- og bygningsetatens skjønnsutøvelse i vurderingen av mottatte innspill. Kommunerevisjonen har heller ikke undersøkt gjennomføringen av områdeløft, samarbeid med bydelene i områdeløftene eller arbeidet med kommuneplanen.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er de kravene og forventningene Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autorative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen er blant annet utledet fra plan- og bygningsloven med forarbeider, rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging og veileder om reguleringsplan og medvirkning i planprosesser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Vi har også lagt bystyret vedtak fra 21. juni 2017 (sak 195) om at kommunen skulle være en foregangskommune for medvirkning, til grunn. De aktuelle revisjonskriteriene blir presentert i de kapitlene der de kommer til anvendelse. Utledningen av kriteriene står i sin helhet i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*. Undersøkelsesperioden har vært årene 2015 til 2018, med vekt på 2017 og 2018. Det meste av datainnsamlingen foregikk mellom juni og september 2019. Vedlegg 2 gir en mer utfyllende beskrivelse av hvordan undersøkelsen er gjennomført, og de ulike elementene av metodene vi har brukt.

Undersøkelsen er basert på

- gjennomgang av dokumenter, som Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner inkludert prosessbeskrivelser, prosedyrer, veiledning og maler, og andre føringer for medvirkning i planprosesser
- gjennomgang av dokumentene i fire utvalgte reguleringsplansaker
- skriftlige svar fra samtlige bydeler
- informasjon hentet fra intervjuer med sentrale aktører – ledere og ansatte i Plan- og bygningsetaten
- synspunkter innhentet fra andre berørte aktører – som råd for ungdom, barnas representanter i bydelene, velforeninger og beboergrupper

Gjennomgangen av dokumentene i utvalgte plansaker gir konkrete eksempler på hvordan etaten har jobbet med å legge til rette for medvirkning i arbeidet med egne planer og for å påse at det hadde blitt lagt til rette for medvirkning i innsendte planer før disse ble sendt til politisk behandling i 2018. Enkeltsakene vi valgte ut var planforslag som hadde blitt sendt til politisk behandling i 2018, som var fra forskjellige områder i byen, og var saker hvor det hadde blitt sendt inn et forholdsvis høyt antall innspill.

Etatens egne planer får mest omtale og oppmerksomhet i rapporten. De utvalgte sakene var en juridisk bindende områderegulering for Skøyen og planprogram for Mortensrud, som er veiledende plan som skal gi føringer for videre planer i området. For innsendte

planer har vi sett på dokumentene i to detaljreguleringsplaner – Gullhaug torg 2 A i Nydalen og Malerhaugveien 25 på Ensjø.

1.6 Rapportens oppbygging

Rapportens kapittel 2 gir bakgrunnsinformasjon om byutvikling og medvirkning i plansaker. I kapittel 3 presenterer vi etatens arbeid med å legge til rette for medvirkning i egne plansaker. I kapittel 4 presenterer vi etatens arbeid med å påse medvirkning i planer hvor andre offentlige virksomheter eller private aktører er forslagsstillere. Kapittel 5 redegjør for Plan- og bygningsetatens rutiner og praksis for medvirkning etter beste praksis og etatens forbedringsarbeid på området. Kapittel 6 redegjør for etatens arbeid med å ta ned og følge opp innspill fra medvirkning i forskjellige stadier av prosessen i arbeidet med etatens egne planer. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger er presentert i kapittel 7.

I kapittel 8 oppsummerer og vurderer Kommunerevisjonen vesentlige momenter i uttalelsene fra Plan- og bygningsetaten og byråden for byutvikling. Etaten og byråden varsler relevante tiltak på bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefalinger. De mottatte uttalelsene følger sin helhet i henholdsvis vedlegg 3 og 4.

2. Byutvikling og medvirkning i plansaker

Den mest overordnede og forpliktende planen i en kommune er kommuneplanens arealdel. Planen dekker hele kommunen og angir hovedtrekkene for hvordan arealene skal brukes. Den er juridisk bindende og førende for planer og byggesaker lavere i det kommunale planhierarkiet, som område- og detaljreguleringer. Disse brukes blant annet for å sikre en helhetlig utvikling av et område og for å følge opp kommuneplanens arealdel gjennom å fastsette rammene for hva og hvordan det kan bygges. Ifølge kommuneplan for Oslo 2018 – *Vår by, vår framtid*, som bystyret vedtok 30. januar 2019, i sak 6, har disse plantypene følgende funksjoner:

- **Områdereguleringer** er kommunale reguleringsplaner som detaljerer utviklingen av et konkret geografisk område. I en del områder vil kommunen heller utarbeide et planprogram med veiledende plan for offentlig rom. Hensikten er å sikre helhetlige plangrep og ivareta viktige hensyn og kvaliteter i området. Begge plantypene legger særskilt vekt på god informasjon og tidlig medvirkning.
- **Detaljreguleringer** er planer som oftest er knyttet til konkrete utbyggingsprosjekter eller sikring av andre hensyn, for eksempel bevaring. Alle har rett til å fremme forslag om detaljreguleringer. Som regel er det utbygger som gjør dette, men det skal være medvirkningsprosesser, og planene skal vedtas av de folkevalgte. Detaljreguleringer skal følge føringene i kommuneplanen og eventuelle områdereguleringer eller planprogram med veiledende plan for offentlig rom (side 71).

I Oslo har oppmerksomheten rundt medvirkning i planprosesser økt de siste årene. Dette reflekteres slik i vedtatt kommuneplan for Oslo 2018 – *Vår by, vår framtid*, side 70–72:

> Oslo kommune har hatt økt fokus på medvirkning i planlegging og dette skal forsterkes i planperioden. Oslo skal være en foregangskommune for medvirkning. Bydelenes mulighet til å informere om og følge opp plansaker i sitt område skal styrkes. Det skal legges til rette for at alle skal ha lik tilgang til informasjon for å ivareta sine interesser eller komme med sine meninger.

Prinsippet om medvirkning i reguleringsplaner er forankret i plan- og bygningslovens § 1-1, som blant annet sier at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Kravet om å legge til rette for medvirkning i reguleringsplaner følger videre av plan- og bygningslovens § 5-1:

> Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.
>
> Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Ifølge forarbeidene til lovens § 5-1 (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), merknader til 5-1 Medvirkning) skal planmyndigheten

> […] gjennom hele planarbeidet sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene.
>
> Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

> I alminnelighet bør det bestemmes tidlig i planprosessen hvordan det skal legges til rette for en aktiv medvirkning. For de plantyper hvor det skal utarbeides et planprogram, jf. § 4-2, skal opplegget for medvirkning så vidt mulig fastsettes i planprogrammet

Reguleringsplanveilederen beskriver et opplegg der medvirkning i hovedsak skjer i flere faser av planprosessen. Plan- og bygningsloven stiller krav om at berørte offentlige organer og andre interesserte varsles direkte, og at formell oppstart av planarbeidet kunngjøres på nett og i avis (jf. § 12-8). Dette er for å gi berørte innbyggere og andre mulighet til å komme med innspill om «for eksempel viktige hensyn som planarbeidet bør ivareta» (*Kommuneplan for Oslo 2018*, side 71).

Når planforslaget er utarbeidet, legges det ut på høring og til offentlig ettersyn. Også dette kunngjøres på nett og i avis. Grunneiere eller direkte berørte skal varsles direkte om dette. I denne fasen har berørte innbyggere og andre mulighet til å si hva de mener er bra og mindre bra med planforslaget, og komme med innspill om forhold planen burde tatt hensyn til. Innspillene skal så «bli vurdert og eventuelt føre til justeringer av planen, før den behandles av politikerne i bystyret» (*Kommuneplan for Oslo 2018*, side 71). Dette skal sikre at grunneiere og andre berørte aktører og interesser får informasjon om og mulighet til å delta i planprosessene.

Planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, forutsetter en mer inkluderende planlegging. Her må planlegger aktivt ut og legge til rette for medvirkning og deltakelse – og det må utarbeides et planprogram som skal slå fast hvordan dette skal skje (KMD 2018). Planprogrammet kan også være et redskap for å gjøre planarbeidet og medvirkningsopplegget kjent for allmenheten, aktuelle berørte og interesserte (KMD 2018). Reguleringsplanveilederen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2018 sier at selv om planmyndigheten selv avgjør om planprosessen er tilfredsstillende, vil det at også berørte og interesserte synes opplegget er godt nok, ha stor betydning. Hvis ikke kan den endelige planen mangle nødvendig legitimitet, og det kan lettere oppstå problemer når den skal gjennomføres.

Samtidig er det et ønske om at behandlingen av plansaker skal gå raskest mulig. Dagens plansystem innebærer også gjennomføring av omfattende utredninger og medvirkning fra innbyggere og berørte aktører. Dette kan være tids- og ressurskrevende prosesser. Målene om raske planprosesser og gjennomføring av tidkrevende prosesser for å sikre god medvirkning kan som nevnt være motstridende, og prioritering av ett av målene vil kunne innebære risiko for manglende oppnåelse av det andre. Flere vi har snakket med i denne forvaltningsrevisjonen, har understreket at saksbehandlingstid har vært etatens høyeste prioritet over tid, men at medvirkning har fått større oppmerksomhet og høyere prioritet de siste årene. Herunder har flere trukket fram at det også har blitt større aksept for at medvirkning er tids- og ressurskrevende, både internt i Plan- og bygningsetaten og på politisk nivå.

3. Tilrettelegging for medvirkning i egne plansaker – lovbestemte krav

I dette kapitlet redegjør vi for Plan- og bygningsetatens arbeid med å legge til rette for medvirkning i egne plansaker med utgangspunkt i de lovbestemte kravene for dette.

3.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten bør ha rutiner og en etablert praksis som sikrer at det legges til rette for medvirkning. Dette omfatter blant annet at etaten i egne plansaker
  - kunngjør oppstart av planarbeidet og varsler berørte parter og interessenter
  - kartlegger, vurderer og involverer berørte aktører
  - sikrer aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge
  - legger ut planer til høring og offentlig ettersyn

Ifølge forarbeider til plan- og bygningslovens § 5-1(Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), merknader til 5-1 Medvirkning) skal planmyndigheten som nevnt i kapittel 2 tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene. Det innebærer en plikt til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skrittene som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene – å kunngjøre oppstart av planarbeid og varsle berørte parter og interessenter og å legge ut planer til høring og offentlig ettersyn – er ifølge forarbeidene å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. Kommunerevisjonen legger til grunn at de ikke er tilstrekkelig til å oppfylle lovens krav til medvirkning i alle plansaker. Planmyndigheten må også vurdere hvem som blir berørt av planen, gjøre aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkningen og sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, for eksempel barn og unge.

3.2 Faktabeskrivelse

Plan- og bygningsetaten hadde skriftlige rutiner inkludert prosessbeskrivelser, prosedyrer og veiledning som omfattet tilrettelegging for medvirkning i planprosesser. Noen av rutinene var utviklet for arbeidet med innsendte planer, se kapittel 5, men ble ifølge etaten også benyttet i arbeidet med å legge til rette for medvirkning i egne plansaker, også planer som ikke var en del av planhierarkiet i plan- og bygningsloven, for eksempel veiledende plan for offentlig rom. Ifølge Plan- og bygningsetaten var praksis å gjennomføre den samme medvirkningen for disse som ved planer etter plan- og bygningsloven.

Ifølge Plan- og bygningsetatens notat om medvirkning datert 30. november 2016, som ble lagt fram for byutviklingskomiteen 18. januar 2017, ble medvirkning normalt ivaretatt ved at berørte kunne avgi skriftlige uttalelser ved oppstart, og ved offentlig ettersyn. I tillegg avholdt etaten offentlig møter ved behandling av større plansaker og høring av planprogram hjemlet i forskrift om konsekvensutredning.

3.2.1 Kunngjøring og varsel om planarbeidets oppstart

Før kunngjøring av planarbeid skulle det utarbeides et oppstartsnotat som sa hvordan etaten hadde tenkt å legge opp prosessen, og hvordan det skulle bli lagt opp til medvirkning: Hva vil etaten oppnå, hvem vil etaten nå, og hvordan skal etaten gjøre det? Saksbehandlere oppga også at opplegget ville tilpasses de utfordringene og behovene som oppsto i løpet av planarbeidet. Noen av de ansatte vi snakket med,

opplevde at oppstartsnotatet i større grad burde være et levende dokument som ble endret i takt med endringer i rammebetingelsene for planarbeidet. Oppstartnotatet skulle også omhandle risikoer for interessekonflikter i planområdet og skulle kvalitetssikres av avdelingsdirektør og etatsdirektør.

I tilfeller der en områderegulering var utredningspliktig i henhold til forskrift om konsekvensutredninger, utarbeidet etaten først et planprogram. Etaten hadde lagt opp til en praksis med også å varsle oppstart av planprogram. Det var ifølge avdelingsdirektør for byutvikling ikke lovpliktig, men etaten ønsket å informere om at et område skulle omreguleres, og be om innspill. Etaten utarbeidet så et planprogram og la det ut til offentlig ettersyn. Ifølge avdelingsdirektøren var det først på det tidspunktet at oppstarten av områderegulering skulle varsles og kunngjøres. Planprogrammet skulle så forelegges Byrådsavdeling for byutvikling før det ble fastsatt. Når etaten hadde fått tilbakemelding fra byrådsavdelingen, ble områdereguleringen laget. Denne skulle legges ut til høring og offentlig ettersyn før planforslaget ble sendt til politisk behandling.

Etaten hadde lagt opp til å kunngjøre oppstart av planer i Aftenposten og på sine nettsider. I etatens mal for kunngjøring av egne planer i avis sto det at «[f]ormålet med kunngjøringsannonsen er at leseren skal bli orientert om at vi starter arbeidet med en ny regulering i nærmiljøet». Deretter skulle leseren kunne gå inn på nettsidene til etaten og finne mer informasjon. I malen var det lagt inn en standardtekst til kunngjøringer, hvor saksbehandler blant annet kort skulle beskrive hovedhensikten med planen, at leseren kunne si sin mening på en egen nettside hos Plan- og bygningsetaten, saksnummer i saksinnsyn og aktuell høringsfrist. Tilsvarende standardtekst var lagt inn for oppstart av arbeidet med veiledende plan for offentlig rom. Etatens rutiner anga hvor det skulle kunngjøres, og hva som var minimumsfrist for innspill. Videre anga den hvem som burde varsles:

> Du må varsle om oppstart av planarbeidet direkte til berørte offentlige organer, registrerte grunneiere, festere og andre rettighetshavere, naboer, gjenboere og andre interesserte som blir direkte berørt

Etatens rutiner ga også veiledning om hvem som skulle varsles med brev, og spesifiserte blant annet at det «bør vurderes i den enkelte sak om det er nødvendig/mulig å varsle leietakere direkte». Vi har ikke sett vurderinger av om det ble ansett som nødvendig eller mulig å varsle leietakere direkte, eller at dette ble dokumentert gjennomført, i vår gjennomgang av saksdokumentene i to egne planer. Etaten hadde utarbeidet en adresseliste over organiserte interesser, råd og organisasjoner som skulle varsles ved oppstart og inkluderes ved høring. Adresselisten kunne tilpasses etter den aktuelle planen. Ifølge rutinene skulle varslingslisten kvalitetssikres gjennom sidemannskontroll med «tospannspartner» internt. De ansatte vi snakket med, oppga at dette ble gjort.

Vi fikk opplyst at etaten i nyere planarbeider gjorde interessentanalyser hvor etaten kartla hvem som ble berørt av reguleringen. Her ble bydelene som hovedregel invitert med. På bakgrunn av interessentanalysen skulle etaten vurdere hvordan den på den mest hensiktsmessige måten kunne involvere berørte aktører i planarbeidet, og om det var aktører som burde involveres utover at de mottok varsel om oppstart av planarbeidet. Prosjektleder utarbeidet på bakgrunn av interessentanalysen en liste over aktuelle interessenter som direkte eller indirekte ble berørt av planarbeidet, som igjen kunne suppleres i den kommunale koordineringsgruppa. Etaten kunne også be bydelene om innspill direkte.

I etatens brevmaler *varsel om oppstart av planarbeid* og *varsel om oppstart av planarbeid og offentlig ettersyn av planprogram* var det lagt opp til at etaten i varselet skulle gi en beskrivelse av planarbeidets formål, og den anga følgende standardtekst om hensikten med brevet:

> Dette brevet sendes alle berørte slik at de som ønsker det kan komme med innspill til planarbeidet tidlig i prosessen. Når planforslaget er klart, vil det bli lagt ut til offentlig ettersyn før det bearbeides videre og oversendes byrådet for politisk behandling.

Videre var det lagt inn en føring om å gi informasjon om forventet framdrift, og i standardteksten ble det opplyst om at innspill til planarbeidet kunne sendes Plan- og bygningsetaten innen tre eller seks uker fra brevet var mottatt, avhengig av om reguleringsplanen var uten eller med konsekvensutredning. Videre ble det opplyst om at plansakens dokumenter var tilgjengelige i saksinnsyn: https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp

Planprogram Mortensrud og områderegulering Skøyen
Da planprogram Mortensrud ble lagt ut til offentlig ettersyn, kunngjorde etaten samtidig oppstart av arbeidet med veiledende plan for offentlig rom. Områderegulering Skøyen ble annonsert da planprogram for Fornebubanen ble lagt ut til offentlig ettersyn. Planprogrammet redegjorde ikke for medvirkningsopplegget, utover en henvisning til at det skulle det «bli utarbeidet en nærmere plan for kommunikasjon og medvirkning» (Plan- og bygningsetaten 2013, side 67). Etaten kunngjorde oppstart av planarbeidet for områderegulering Skøyen 24. april 2015.

Kommunerevisjonen har sett at Plan- og bygningsetaten også varslet berørte aktører i arbeidet med planprogrammet for Mortensrud og områdereguleringen av Skøyen. I begge planarbeidene var blant annet korrespondanse i sakene og ulike stadier av plandokumentet offentliggjort i Plan- og bygningsetatens innsynsløsning på nett (Saksinnsyn). For planprogrammet for Mortensrud inkluderte mottakerne av varselet lokale skoler, idrettslag, innvandrerforeningen, bydelen og barnas representant. I tillegg inkluderte mottakerne en rekke berørte parter og interessenter. Mellom 800 og 900 privatpersoner og borettslag ble varslet. For områderegulering Skøyen inkluderte mottakerne av varselet lokale skoler, idrettslag, foreninger, bydelene Frogner og Ullern og barnas representant i bydelene samt bydelsvise og sentrale råd. I tillegg inkluderte mottakerne en rekke berørte parter og interessenter – til sammen ble i underkant av 3900 berørte varslet, inkludert privatpersoner og borettslag.

3.2.2 Involvering av berørte aktører
Ifølge etaten vurderte den på bakgrunn av interessentanalysen hvordan berørte aktører burde involveres i planarbeidet. Hvordan dette var planlagt gjennomført, skulle framgå av oppstartsnotatet nevnt ovenfor.

Tiltak og framgangsmåter som kunne bli vurdert, var blant annet å bruke folkemøter for å informere om planarbeidet, befaringer i planområdet, avholde verksteder med aktuelle berørte aktører og målgrupper og invitere berørte interesser til møter hos etaten eller ute i planområdet. Når det var aktuelt, ble det også vurdert om det var mest hensiktsmessig å møte de berørte aktørene én til én eller flere sammen.

Bydelenes erfaringer
Plan- og bygningsetaten skulle ifølge *Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene* av 1. januar 2018 punkt 3.1 involvere bydelene i en tidlig

fase av planleggingen når etaten startet arbeidet med blant annet områderegulering eller planprogram med veiledende plan for offentlig rom. Videre sa retningslinjen at Plan- og bygningsetaten og bydelen burde samarbeide om lokal medvirkning.

Vi har stilt spørsmål til samtlige bydeler om deres erfaring med samarbeid om lokal medvirkning i plansaker. Flere (6 av 15) av bydelene hadde opplevd å bli rådført om hvordan medvirkning burde innrettes, og å bli invitert til å bidra med å identifisere og vurdere berørte aktører. Fem av bydelene opplevde at slik informasjon ble etterspurt av etaten for arbeid med områdereguleringer eller andre overordnede planer som strategiske planer, planprogram og veiledende plan for offentlig rom, men ikke for innsendte planer. Fire av bydelene oppga at de ikke hadde opplevd å bli rådført om hvordan medvirkning burde innrettes, eller blitt involvert i etatens kartlegging av berørte interesser, men at de gjerne imøteså å bli rådført om dette. En av bydelene oppga at involveringen av bydelen varierte, men at det hadde blitt mer involvering den siste tiden. Ifølge denne bydelen var det spesielt i større reguleringsplaner og i planer der det er et stort lokalt engasjement, at etaten hadde tatt kontakt med bydelens administrasjon og bedt om innspill, råd og lokalkunnskap.

Etatens arbeid med å involvere berørte aktører
Under går vi gjennom hvordan etaten hadde gjennomført aktiviteter for å involvere berørte aktører i arbeidet med planprogram Mortensrud og i arbeidet med områderegulering Skøyen.

Planprogram Mortensrud
Plan- og bygningsetaten sendte 18. november 2015 ut varsel om oppstart av arbeidet med planprogrammet. Om lag tre uker før opprettet etaten en oversikt over aktuelle målgrupper for medvirkning i planarbeidet. Oversikten listet opp ulike representanter for bydelen, lokale skoler og barnehager, velforeninger, religiøse organisasjoner, idrettslag og andre lokale aktører. Kort tid etter varslingen gjennomførte etaten et møte med Bydel Søndre Nordstrand der de sammen drøftet hvilke grupper som særskilt burde involveres, og mulige grep for å sikre medvirkning.

I tiden fra oppstart høsten 2015 og fram til etatens interne avklaringer i etatens planforum i mai 2016 gjennomførte etaten en rekke aktiviteter for å involvere berørte aktører. Etaten hadde blant annet hadde møter med initiativtakerne bak et folkemøte, grunneiere som OBOS, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Thon Eiendom og lokale idrettslag. Bydel Søndre Nordstrand var inkludert i en arbeidsgruppe av kommunale etater, som møttes flere ganger gjennom planprosessen. I tillegg gjennomførte etaten barnetråkk og en ungdomsworkshop i månedene før planforum – vi omtaler disse nedenfor. Etaten utformet også et pressenotat, som den sendte til Nordstrands Blad etter at oppstart av planarbeidet var varslet. Nordstrands Blad omtalte oppstarten redaksjonelt 10. desember 2015. Etaten arrangerte også et folkemøte ved offentlig ettersyn, som var annonsert i Nordstrands Blads nettutgave og på Oslo kommunes nettsider.

Områderegulering Skøyen
Plan- og bygningsetaten sendte 24. april 2015 ut varsel om oppstart av arbeidet med områdereguleringsplanen. Det ble i januar 2015 etablert og avholdt møter i en ekstern koordineringsgruppe på direktørnivå mellom berørte kommunale og statlige etater og

bydelene Frogner og Ullern.[3] Ifølge etaten hadde ikke etaten et ferdig medvirkningsopplegg å lene seg på da arbeidet med områdereguleringen startet opp. Det var ikke dokumentert noen kartlegging og vurdering av om det var grupper som særskilt burde involveres, eller om etaten hadde drøftet spørsmålet med bydelene.

I tiden fra oppstart våren 2015 og fram til etaten la ut planforslaget til høring og offentlig ettersyn 12. juni 2017, gjennomførte etaten flere aktiviteter for å involvere berørte aktører (mer om dette i kapittel 4.2.1). Etaten involverte grunneiere med pågående plansaker eller initiativer tidlig i prosessen. Etatens arbeid for å legge til rette for medvirkning fra innbyggerne gikk hovedsakelig ut på å sørge for at innbyggerne som var berørt av planen, ble informert, slik at de kunne avgi høringsuttalelser. For områderegulering Fjordbyen vest, som delvis inkluderte områderegulering Skøyen, hadde etaten utarbeidet en skisse til kommunikasjonsstrategi med faseinndeling.[4] Denne skulle blant annet bidra til å «sikre reell medvirkning i hele prosessen, særlig ansvar har vi for å legge opp til enkel deltagelse fra grupper som krever spesiell tilrettelegging eller fra grupper som ikke har klare minoritetspersoner […]», og «etablere en god dialog med alle målgrupper og berørte interesser». Det var ikke nærmere spesifisert hvordan dette skulle gjøres.

Det ble 1. juni 2015 arrangert et åpent folkemøte i forbindelse med varsel av oppstart av områderegulering Skøyen, med omtrent 200 deltakere. Etaten deltok også på et informasjonsmøte for velforeninger i bydel Ullern 15. mars 2016. Etaten hadde, i samarbeid med bydel Ullern 12. april 2016 arrangert verksted for å sikre medvirkning fra barn og unge (se 3.2.3). For å involvere berørte av utvikling i Bestumkilen arrangerte etaten 21. september 2016 en såkalt SWOT-analyse om båter og båtopplag med berørte aktører fra ro- og båtforeninger, lag og vel som deltakere, Statsbygg og Småbåtutvalget, Sollerudstranda skole, Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelses-etaten.[5] Det var også eksempler på berørte aktører som ikke opplevde å bli involvert i prosessen, som sameiet Amalienborg. Sameiet hadde verken blitt invitert til informasjonsmøte eller på annet vis blitt involvert i planprosessen (slik det ble vist i Aftenposten 9. september 2018).

Vi har også sett eksempler på at Plan- og bygningsetaten løpende besvarte henvendelser om planprosessen og medvirkning. I forbindelse med områderegulering Skøyen svarte eksempelvis etaten følgende på spørsmål om når og hvordan beboere i en del av planområdet ville trekkes inn for å medvirke i prosessen (i brev datert 26. september 2016):

> Planen vil bli lagt ut til offentlig ettersyn i vinter, og det vil i den forbindelse holdes et åpent folkemøte. Det er i høringsperioden anledning til å komme med merknader til planen. Bydel Ullern og bydel Frogner har representanter i eksterne koordinerings- og samarbeidsgrupper som deltar i arbeidet med områderegulering for Skøyen.

Videre, på spørsmål om beboerne kunne forvente å ha noe reell innflytelse når prosessen hadde kommet til offentlig ettersyn, svarte etaten i ovennevnte brev at «[a]lle merknader til planen som kommer til offentlig ettersyn vil bli behandlet».

[3] Det var også satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra samme parter for områderegulering av Skøyen – Vækerø – Lysaker (Fjordbyen vest).
[4] Fjordbyen vest strekker seg fra Filipstad i øst via Skøyen og Vækerø til Lysaker i vest.
[5] En SWOT-analyse er en analysemetode for å identifisere styrker, svakheter, muligheter og trusler, som i denne sammenheng ble brukt for å vurdere utviklingen av Bestumkilen.

Etaten hadde også fått en rekke forespørsler om å delta på møter om planen av flere vel og foreninger – underveis i planarbeidet og særlig i sluttfasen før planen skulle legges ut til offentlig ettersyn. På grunn av tidspress og kapasitetshensyn hadde det ifølge etaten ikke vært mulig å møte eller delta på disse, særlig ikke i perioden før planen skulle legges ut til offentlig ettersyn. Etaten ønsket også å ta dialogen med berørte gjennom innspill i høring ved offentlig ettersyn. Flere vi snakket med i etaten, opplevde den manglende muligheten til å delta på møter med berørte i denne perioden som uheldig, og at det kan ha blitt opplevd som en avvisning som bidro til økt konfliktnivå – selv om etaten hadde vist til mulighetene til å komme med innspill ved offentlig ettersyn.

Planen fikk ifølge etaten så mye oppmerksomhet at den hadde store utfordringer med å håndtere pågangen med tilgjengelige ressurser og krav om framdrift.

Etter sommeren 2017, mens planen lå ute til offentlig ettersyn, hadde etaten åpen kontordag i et kveldsåpent lokale på Skøyen. Her kunne innbyggere stille spørsmål og få svar over en tredimensjonal modell av planområdet. Dette ble opplevd som nyttig. Innspillene som kom inn, ble ikke skrevet ned. Erfaringen i etaten var at åpen kontordag fungerte godt. Etaten hadde 24. august 2017 et åpent møte på Ingeniørenes hus i forbindelse med offentlig ettersyn og høring av planforslaget. Møtet ble strømmet og lagt ut på sosiale medier slik at det var tilgjengelig i etterkant. Det ble det ført referat over innspill som kom og svarene etaten ga. Etter at områdereguleringsplanen ble sendt til politisk behandling, ble etaten invitert til Kafédialog Skøyen – et utbygger- og beboerstyrt medvirkningsinitiativ.

3.2.3 Sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging

For å kartlegge og vurdere hvilke grupper som krevde spesiell tilrettelegging for å kunne delta i planprosessen, ba etaten i noen plansaker bydelene om innspill. Ifølge intervjuutsagn anså noen saksbehandlere i etaten at bydelene ivaretok interessene til grupper som trengte spesiell tilrettelegging for å kunne medvirke. Ifølge *Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene* av 1. januar 2018 skulle etaten og bydelene samarbeide om lokal medvirkning i reguleringsplaner. Det er ikke noe i denne retningslinjen som tilsier at det å sikre aktiv tilrettelegging fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, er bydelenes ansvar.

Videre hadde etaten i økende grad begynt å se på eldres behov. I det sentrale eldreråds årsmelding for 2018 mente rådet at det burde sikres bred deltakelse fra eldre innbyggere, slik at også sårbare grupper av eldre inkluderes. Det er viktig at involveringen skjedde på et tidlig tidspunkt, for å sikre reell påvirkning (side 4–5). Ifølge lederen for det sentrale eldrerådet var det krevende å bare få tilsendt planer og ikke bli involvert i selve prosessen. For at rådet skulle kunne avgi høringsuttalelser, krevde det at sekretariatet la ned betydelige ressurser.

Flere vi har snakket med i etaten, trakk fram at det hadde blitt vanligere å gjennomføre tiltak for å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge. Etaten hadde eksempelvis gjennomført barnetråkk i samarbeid med skoler i planområder, og gjennomført ungdomsverksteder. Dette ble opplevd av ansatte i etaten som tiltak som ga verdifulle innspill om hva som var viktig for barn og unge i planområdet, men som samtidig var tids- og ressurskrevende å gjennomføre.

Erfaringer fra bydeler, barnas representant og andre berørte aktører
Erfaringene om etaten hadde sikret medvirkning fra grupper som trengte spesiell tilrettelegging varierte mellom bydelene.

Flere av bydelene oppga at etaten hadde sikret medvirkning fra barn og unge og andre grupper som trengte spesiell tilrettelegging. Av disse viste flere til at etaten ga tilbud om opplæring til ulike målgrupper i planprosesser. Ifølge to av disse bydelene var det i praksis opp til bydelen selv å prioritere medvirkningen fra barn og unge eller andre grupper der det var behov for det i konkrete reguleringsplaner. En bydel opplevde at etaten hadde fokusert på å nå dem som ble berørt av planer. Eksempelvis hadde etaten og bydelen diskutert hvordan de skulle nå innbyggerne som ikke deltar på folkemøtene, og bydelen hadde bidratt aktivt i selve medvirkningsprosessen.

Samtidig hadde flertallet av bydelene enten ikke eller i liten grad opplevd at Plan- og bygningsetaten hadde sikret medvirkning fra grupper som trenger spesiell tilrettelegging, i arbeidet med reguleringsplaner. Noen av disse bydelene oppga at etaten i arbeidet med større planer, som områdereguleringsplaner og planprogram med veiledende plan for offentlig rom, i hovedsak hadde sikret medvirkning fra barn og unge.

Vi har også intervjuet barnas representanter i alle bydelene. Flere av barnas representanter trakk fram barnetråkk og verksteder i forskjellige former som gode tiltak for å sikre medvirkning fra barn og unge. Flere trakk fram erfaringer fra etatens arbeid med å sikre medvirkning fra barn og unge i Hovinbyen som svært verdifulle.

Plan- og bygningsloven § 3–3 fastsetter at kommunen skal ha en ordning som ivaretar interessene til barn og unge under 18 år i planprosessen. I Oslo kommune oppnevner hvert bydelsutvalg en barnas representant for å oppfylle dette kravet. Plan- og bygningsetaten ga halvårlig opplæring til barnas representanter fra bydelene. Flertallet av representantene opplevde at opplæringen var nyttig for å kunne gi hensiktsmessige innspill for å få fram barn og unges interesser i plansaker. Ifølge *Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene* av 1. januar 2018 punkt 3.4 skulle Plan- og bygningsetaten varsle barnas representant og Råd for personer med nedsatt funksjonsevne i bydelen når planforslag ble lagt ut til offentlig ettersyn. Videre sa retningslinjen at bydelen skulle videreformidle varselet til rette vedkommende.[6]

Hvor godt ordningen fungerte, varierte mellom bydelene ifølge etaten, bydelene og barnas representanter. Ifølge flere av barnas representanter tok postgangen via postmottak tid fra allerede knappe frister for å komme med innspill. Flere opplevde at de selv måtte fange opp relevante plansaker for å rekke å gi innspill. Noen syntes det virket tilfeldig hvilke saker som nådde dem. Vi har fått opplyst av flere av barnas representanter at det har blitt opprettet egne e-postkonti slik at de skulle få saker mer direkte. Om lag halvparten av representantene oppga at de forsto dokumentene de fikk. Den andre halvparten beskrev dokumentene som vanskelige å forstå fordi de var omfangsrike og tekniske, hadde avansert fagspråk, at plan- og byggesaker ikke var deres fagfelt, eller fordi «omfanget av saken kunne være vanskelig å forstå». Et fåtall av

[6] Den her omtalte retningslinjen erstattet samarbeidsavtalen mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene av 14. mai 1996. Samarbeidsavtalen skulle blant annet sikre at bydelene fikk adgang til å uttale seg ved alle planforslag samt et utvalg av byggesaker. Avtalen skulle videre sikre at bydelene på et så tidlig tidspunkt som mulig ble informert om aktuelt og pågående planarbeid, og forpliktet Plan- og bygningsetaten i samarbeidet med bydelene.

barnas representanter hadde opplevd at etaten hadde spurt dem om råd for å innrette tiltak for å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge.

I Oslo skal også Sentralt ungdomsråd jobbe for at ungdommer mellom 13 og 18 år blir hørt av politikere og administrasjonen. Det sentrale ungdomsrådet er høringsinstans for byrådet og er et talerør i saker som angår ungdom i Oslo, i tillegg til de 15 bydelsvise ungdomsrådene. Representanter for Sentralt ungdomsråd opplevde at Plan- og bygningsetaten generelt var gode til å sende dem saker på høring. Det sentrale ungdomsrådet opplevde at det var lettere å komme med relevante innspill når Plan- og bygningsetaten stilte dem konkrete spørsmål. De opplevde også at deres innspill ble tatt mer seriøst om saksbehandlere fra etaten kom og snakket med dem, enn om rådet fikk saksdokumentene og ble bedt om å avgi gi høringsinnspill.

Videre hadde Sentralt ungdomsråd ressurser i form av ansatte som tolket plansakene og løftet fram det i planen som var viktig for ungdom, men dette hadde ifølge intervjuutsagn ikke de lokale ungdomsrådene. For ungdom var det å sette seg inn i plansaker, og hvilke konsekvenser de kunne få, som regel vanskelig og tidkrevende. Det ble også understreket at representantene i ungdomsrådene var ressurssterke elever som engasjerte seg i samfunn og politikk. Disse var ikke alltid representative for interessene og ønskene til alle ungdommer. Opplæringsseminarer om planprosessen for Sentralt ungdomsråd i regi av Plan- og bygningsetaten ble opplevd som nyttige. En vi snakket med i rådets sekretariat, trakk fram positive erfaringer fra at ungdomsrådet ble invitert til oppstarts- og innspillsmøter. Her presenterte saksbehandlere fra etaten planen og hvilke konsekvenser den kunne ha for ungdommen, ofte på en godt tilrettelagt måte. Samtidig ble det trukket fram at det virket noe tilfeldig når og hvordan ungdomsrådet ble kontaktet av etaten. Ifølge intervjuutsagn ble det iblant opplevd som at Plan- og bygningsetaten spurte om innspill fra Sentralt ungdomsråd fordi de måtte, ikke fordi etaten ønsket å følge opp innspillene i planarbeidet.

Planprogram Mortensrud

I arbeidet med planprogrammet for Mortensrud gjennomførte etaten barnetråkk og en ungdomsworkshop. I 2016 anså etaten at disse aktivitetene gikk utover lovpålagt medvirkning (Plan- og bygningsetaten 2016). Etatens oppmerksomhet mot barn og unges medvirkning var begrunnet i planprogrammet som ble sendt til politisk behandling: «Mortensrud er en ung bydel, med 30 prosent barn og unge under 19 år. Det har derfor vært gjennomført et bredt medvirkningsopplegg mot barn og unge.» At barn og unges behov var en prioritet, gikk også fram av prosjektgruppas presentasjon til etatens planforum.

Barnetråkket ble gjennomført mars–april 2016. Det var barn fra 5. og 6. trinn ved Mortensrud skole og Stenbråten skole som deltok. Resultatet av barnetråkket var digitale kart og innspill fra barna knyttet til steder i kartene. Etaten skrev følgende i planprogrammet som ble sendt til politisk behandling: «Informasjonen og innspillene fra barnetråkkregistreringene har vært et viktig grunnlag i arbeidet med planprogrammet». Ungdomsworkshopen ble gjennomført 18. februar 2016. Målgruppa var unge mellom 14 og 18 år som bodde på Mortensrud. Deltakerne løste ulike oppgaver og beskrev i kart hvordan de ønsket at området skulle utvikles, blant annet med plassering av ulike funksjoner. Etaten skrev i sin rapport fra ungdomsworkshopen: «Dette gav oss innspill til hva som er viktige prioriteringer for ungdommene, samtidig

som de fikk anledning til selv å vurdere og veie egne ønsker og behov opp mot andre viktige hensyn.»

Planprogrammet for Mortensrud omfattet blant annet plassering av sykehjem og bibliotek. Etaten hadde i møte med bydelen drøftet involvering fra Rådet for funksjonshemmede, Rådet for integrering og mangfold, Eldrerådet og Søndre Nordstrand Innvandrerforening. Det ble ikke gjennomført noen særskilte aktiviteter rettet mot disse organisasjonene eller dem som de representerte.

Områderegulering Skøyen
I arbeidet med områdeplan for Skøyen gjennomførte etaten sammen med bydel Ullern to medvirkningsseminar for barn og unge. Medvirkningsseminarene ble gjennomført 12. april 2016. Deltakerne var til sammen 24 barn og unge på 4.–7. trinn ved skolene Skøyen, Smestad og Bestum. Ungdommene var fra ungdomsrådene i bydelene Frogner og Ullern, med delegater mellom 8. trinn og videregående trinn. Fra barne- og ungdomsverkstedene kom det ønsker om badeplass, idrettshall og trygg skolevei. Ifølge intervjuutsagn lå dette i planen fra før, men innspillene styrket disse elementene og var en bevisstgjøring for planarbeidet om hva som betydde mye for barn og unge i området. På slutten av verkstedet redegjorde etaten for hvordan den ville benytte innspillene i planarbeidet, og delte ut diplomer til deltakerne. Resultatene ble også oppsummert i en egen rapport som lå vedlagt planforslaget.

Videre oppga etaten at lokalene til åpne møter og åpen kontordag var tilrettelagt for forflytningshemmede. Åpent møte i forbindelse med offentlig ettersyn ble tatt opp på video og lagt ut på etatens Facebook- og internettsider. Eldrerådet i bydel Ullern var på etatens varslingsliste og ga innspill i høringsrunden. Vi fikk ikke opplysninger om at etaten hadde gjort andre tiltak for å sikre aktiv medvirkning fra andre grupper.

3.2.4 Planer legges ut til høring og offentlig ettersyn
Kommunerevisjonen har sett en oversikt over alle plansaker sendt til politisk behandling i 2017 og 2018. Den viser at alle plansaker var lagt ut til høring og offentlig ettersyn. Høringene i en plans prosessløp var ifølge etaten den formen for medvirkning den vektla tyngst, og de punktene i prosessen hvor etaten satset mest på å informere allmennheten om planen. I de tilfellene der et planforslag ble lagt ut om sommeren, forsøkte etaten å ta hensyn til ferieavvikling når den satte frister for høringssvar.

Flere bydeler oppga at de opplevde sakene som ble sendt ut på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, som godt forberedt og som et godt grunnlag for bydelens saksforberedelser. Noen av bydelene ønsket at etaten i større grad skrev plandokumentene som ble sendt på høring på en måte som var tilgjengelig for flere. Noen av de berørte aktørene vi snakket med, trakk fram at de i plansaker hvor de hadde sendt inn uttalelser ved første høring i plansaken, ikke hadde stått på mottakerlisten for senere høringsrunder.

De berørte aktørenes erfaringer sammenfaller på dette punktet med utfordringer som forskning på feltet har vist over tid. Involvering i form av å legge ut plandokumenter til høring og få skriftlige innspill fra berørte har blitt kritisert for å være dårlig egnet til å få fram fellesskapets interesser. Det har videre blitt kritisert for å «ekskludere vanlige innbyggere til fordel for polariserte interessegrupper og for å ikke gi nok rom for informasjonsutveksling mellom fagfolk og befolkningen for øvrig» (Knudtzon 2018,

side 12). En annen kritikk er at denne formen for medvirkning har vært at de som sender inn høringsuttalelse, ikke opplever å bli hørt (Knudtzon 2018, side 12).

Planprogram Mortensrud og områderegulering Skøyen
Høring og offentlig ettersyn av planprogrammet for Mortensrud ble kunngjort i brev datert 4. november 2016 og i Aftenposten 7. november 2016. Fristen for innspill var satt til 19. desember 2016, som ga en høringsperiode på 6 uker.

Høring og offentlig ettersyn av områderegulering Skøyen ble kunngjort i brev datert 12. juni 2017 og i Aftenposten med frist for å komme med uttalelser til planforslaget innen 4. september 2017, som ville gitt en høringsperiode på 12 uker inkludert sommerferien. Ny frist ble 5. juli 2017 satt til 18. september 2017, som ga en høringsperiode på 14 uker.

På bakgrunn av høringsinnspill og dialogmøter med innsigelsesmyndigheter, ble planforslaget for Skøyen revidert og lagt ut på begrenset høring i perioden 26. april til 11. mai 2017. Her fikk ifølge etatens planforslag «alle innenfor planområdet samt organisasjoner og offentlige instanser informasjon, også de som ikke var direkte berørt av endringene» (planforslag til politisk behandling, 29. juni 2018, side 40). Vi har ikke kontrollert at alle berørte har mottatt informasjonen. Det ble onsdag 23. mai sendt ut en begrenset høring til dem som var berørt av en presisering i bestemmelsene, med frist onsdag 6. juni. Ifølge etaten fikk ikke alle berørte tilsendt brev i siste runde med begrenset høring.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde skriftlige rutiner som kunne bidra til at det ble lagt til rette for medvirkning i egne plansaker. Dette inkluderte rutiner for å kunngjøre oppstart av planarbeid og varsle berørte parter og interessenter og å legge ut planer til høring og offentlig ettersyn. Etaten hadde i tillegg skriftlige rutiner som kunne bidra til at den i arbeidet med egne planer kartla og vurderte hvem som var berørt av planarbeidet, og hvordan disse burde involveres.

For å legge til rette for medvirkning og involvere berørte aktører informerte gjerne etaten bredt om planene. Den hadde satt en rekke aktører den ønsket å involvere, på sine lister over hvem som skulle motta varsel om oppstart og høringer.

Informasjonstiltak og inkludering ved høring er ikke tilstrekkelig for å sikre at innbyggere flest kan komme med sine synspunkter i alle etatens egne planer. Etaten hadde også iverksatt en rekke andre relevante tiltak for å involvere berørte aktører, for eksempel ved å ta i bruk samspillgrupper og ulike verksteder i arbeidet med noen planer. Undersøkelsen tyder på at etaten likevel i en del tilfeller ikke i tilstrekkelig grad involverte berørte aktører. Slik praksis medfører risiko for at aktører med fagkunnskap eller dem som er mest frampå, får uforholdsmessig stor innflytelse.

Når det gjelder grupper som trengte spesiell tilrettelegging, hadde etaten ikke rutiner eller en enhetlig praksis som kunne sikre at etaten vurderte hvilke grupper som trengte spesiell tilrettelegging, eller rutiner eller praksis som kunne sikre aktiv medvirkning fra disse. Dette kan ha medført at planer ikke i tilstrekkelig grad ivaretok slike gruppers og interessenters behov, og at etatens praksis varierte mellom lignende planer. Det synes

samtidig som etaten over tid har blitt mer bevisst på å sikre medvirkning fra barn og unge i arbeidet med egne planer.

I planprogram Mortensrud synes etatens tilrettelegging for medvirkning i hovedsak å ha vært i tråd med kriteriene i dette kapitlet. Kommunerevisjonen ser særlig positivt på etatens tilrettelegging for medvirkning fra barn og unge. I områderegulering Skøyen hadde etaten kunngjort og varslet oppstart og lagt planen til høring og offentlig ettersyn, slik den skulle. Etaten gjorde en rekke relevante tiltak for å involvere berørte aktører på Skøyen, inkludert barn og unge, men Kommunerevisjonen kan ikke se at etaten hadde gjennomført en tilfredsstillende kartlegging og vurdering av eventuelle grupper med behov for særskilt tilrettelegging. Det etterlater usikkerhet om etaten hadde sikret medvirkning fra alle grupper som krever spesiell tilrettelegging.

Etaten la ut planer til høring og offentlig ettersyn slik den skulle, men mottakerlister inneholdt ikke alltid alle som ved varsel om oppstart hadde kommet med innspill og på den måten markert interesse i saken. Ved høring og offentlig ettersyn informerte etaten om planens konsekvenser og muligheten til å gi innspill.

4. Tilrettelegging for medvirkning i plansaker – beste praksis

I dette kapitlet redegjør vi for Plan- og bygningsetatens rutiner og praksis for tilrettelegging for medvirkning i egne plansaker i tråd med beste praksis på området, samt etatens forbedringsarbeid på området. Vurderingene av etatens egenevalueringer omfatter også evalueringer av medvirkning i innsendte planer.

Beste praksis er forventninger til etatens saksbehandling som går utover de lovbestemte kravene som er vurdert i kapittel 3. Beste praksis er «fremgangsmåter som i praksis har vist seg å fungere bedre enn andre, og som dermed blir eksempler til etterfølgelse» (Språkrådet & Statsspråk, 2009). Beste praksis er basert på både prinsippene man ønsker å etterleve, og erfaringer fra det som har vist seg å være vellykkede metoder og prosesser. Dette er en standard som forventes å være i utvikling. Kommunerevisjonen har basert seg på vedtak i bystyret og bystyrets organer samt veileder om medvirkning i planprosesser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. Utledningen av hva vi har lagt til grunn som beste praksis, ligger i vedlegg 1.

4.1 Revisjonskriterier

- Ved fremme av egne plansaker bør Plan- og bygningsetaten ha rutiner og etablert en praksis som sørger for medvirkning etter beste praksis. Dette omfatter blant annet å
  - sørge for at reell, bred medvirkning starter tidlig og gjennomføres i alle planprosessens faser
  - sørge for åpenhet og god formidling om planprosessen
  - bruke ulike medvirkningsmetoder tilpasset den enkelte planprosess
  - prioritere medvirkningstiltak i områdene av byen der andelen av befolkningen som deltar, er lavest
- Plan- og bygningsetaten bør sørge for at rutiner og praksis for medvirkningsarbeidet kontinuerlig forbedres, blant annet gjennom egenevalueringer og å prøve ut og videreutvikle medvirkningsmetoder og ta i bruk ny teknologi.

Kommunerevisjonen legger til grunn at beste praksis i denne sammenheng er en standard som går lenger enn Plan- og bygningslovens krav til medvirkning. Forventningene overlapper delvis med lovens krav, men går også lenger enn lovens krav. Bystyret vedtok 21. juni 2017 (sak 195) at kommunen skulle være en foregangskommune for medvirkning. Med bystyrets vedtak økte forventningene til at etaten skulle følge beste praksis for medvirkning. I tildelingsbrevet for 2018 var det å tilrettelegge for medvirkning i byutviklingsprosesser gjort til en av etatens prioriterte oppgaver.

Kommunerevisjonen legger til grunn at reell medvirkning her betyr at innspill som kommer, har mulighet til å påvirke planen. Det forutsetter at medvirkningen skjer tidlig, og at alle innspill konkret vurderes med tanke på om de kan og bør påvirke planen. Hvis Plan- og bygningsetaten sikrer reell medvirkning, er det rimelig å kunne observere at noen innspill har påvirket utformingen av noen planforslag.

4.2 Faktabeskrivelse

Plan- og bygningsetaten hadde som omtalt i kapittel 3 og 4 beskrevet når og hvordan medvirkning skulle gjennomføres i prosessbeskrivelser, prosedyrer, veiledning og maler som gjaldt arbeidet med egne planer og innsendte reguleringsplaner.

4.2.1 Reell og bred medvirkning som starter tidlig

Ifølge forskning og veiledninger er det slik at jo tidligere i planleggingsprosessen medvirkning starter, desto større er muligheten til at medvirkningen påvirker utformingen av den aktuelle planen (KMD 2014; KS 2013; Klausen et al. 2013; Wøhni 2007). I etatens *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* side 14 sto følgende:

> I dagens medvirkningsarbeid for både egenplaner og innsendte planer ser vi dessverre et tydelig demokratisk underskudd. Helt konkret betyr dette at det ofte er de samme nøkkelpersonene som er aktive medvirkere i flere prosesser. Vi vil gjerne fortsatt beholde de som er aktive, men utvide mengden av aktive medvirkere både med hensyn til interessegrupper, alder og kjønn.

Flere vi snakket med i etaten, opplevde at det var vanskelig å finne en god metode for å nå ut bredt og sikre representativ medvirkning fra innbyggerne og berørte parter på et tidlig tidspunkt. I noen planer gjennomførte etaten et omfattende opplegg for å sikre bred medvirkning fra et tidlig stadium i prosessen. I andre planprosesser begrenset den medvirkningen til et minimum. Andre i etaten opplevde at å legge til rette for medvirkning før offentlig ettersyn ikke var i tråd med etatens praksis, slik den var kjent for dem.

Dersom etaten forventet at arbeidet med en egen plan ville bli krevende og konfliktfylt, forsøkte den å tilpasse planarbeidet, eksempelvis med å ha betydelig bemanning på planarbeidet. I slike tilfeller opplevde etaten at bruk av samspillgrupper kunne være et egnet virkemiddel (mer om samspillgrupper i 5.2.5). Ifølge etaten hadde det tidligere vært en lang periode hvor tunge utbyggingsinteresser var spredt utover ulike deler av byen, og hvor etaten hadde måttet spre sin bemanning tynt utover for å behandle planarbeidene parallelt, men forholdet mellom tilgjengelig bemanning og pågående planprosesser hadde bedret seg de siste par årene. Ifølge intervjuutsagn gjennomførte etaten i en del tilfeller risikovurderinger, blant annet av konfliktpotensial når den planla gjennomføring av en områderegulering. Ifølge *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* hadde risikovurderinger for hvilke konsekvenser utilstrekkelig eller halvveis gjennomført medvirkning kunne ha, vært lite til stede.

Bydelene ble av flere i etaten trukket fram som en viktig samarbeidspartner som kjente innbyggernes ønsker og behov i planområdene, også behov og interesser til innbyggere som vanligvis ikke involverte seg i planprosesser. Når etaten startet arbeidet med overordnede arealplaner, inkludert områderegulering og planprogram med veiledende plan for offentlig rom, skulle bydelene involveres i en tidlig fase, slik det framgikk av *Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene* av 01. januar 2018. Plan- og bygningsetaten og bydelene hadde et felles mål om å sikre lokal medvirkning i plan- og byggesaksprosesser og burde ifølge retningslinjen samarbeide om lokal medvirkning. Overordnet ønsket Plan- og bygningsetaten ifølge rutinen at bydelen uttalte seg i saker hvor bydelen eksempelvis hadde særlig erfaring eller kunnskap, og i saker som påvirket lokalmiljøet. Bydelene skulle ifølge etatens rutiner som regel involveres i koordineringsgruppene i etatens arbeid med egne planer.

Flere oppga at etaten hadde svært gode erfaringer med å samarbeide med bydelene om medvirkning fra et tidlig stadium i planarbeid i forbindelse med områdeløft, som vi kommer tilbake til under 4.2.4. Som beskrevet i kapittel 3.2 viste svarene fra bydelene stor variasjon mellom bydelene med hensyn til medvirkning i områdereguleringer og detaljreguleringer samt overordnede planer som planprogram og veiledende plan for

offentlig rom. Flere bydeler hadde opplevd at etaten la godt til rette for representativ medvirkning i planprosesser. Noen av disse bydelene understreket at dette var i større egne planer, men at de sjelden hadde opplevd samme tilrettelegging for medvirkning i mindre planer.

Flere bydeler oppga at det å sikre bred medvirkning fra lokalbefolkningen var en stor utfordring. En bydel oppga at den syntes etaten var gode på å arrangere informasjons- og dialogmøter, men at den hadde opplevd at etaten hadde avholdt slike møter samtidig som bydelens miljø- og byutviklingskomité hadde møter, noe som hindret samarbeid og koordinasjon i de enkelte sakene. En bydel opplevde at etaten ikke hadde kultur for å drive medvirkning utover minstekravet i lovverket i reguleringsplaner.

Noen av bydelene oppga at det viktigste tiltaket for å skape reell medvirkning i en planprosess var å involvere innbyggerne helt innledningsvis i planarbeidet. Dersom planen ikke var gjenstand for medvirkning før den ble lagt ut til offentlig ettersyn, var mulighetsrommet for medvirkning som påvirket, lite siden planen omtrent var ferdig utformet. Ifølge én bydel handlet dette også om å skape arenaer hvor innbyggere følte at de ble hørt, og at det de sa, faktisk kunne påvirke planen, tidlig i prosessen.

Vi har også snakket med barnas representant i samtlige bydeler. Flere (4 av 15) av representantene opplevde at det var lettere å involvere barn og unge på en tilpasset måte på et tidlig stadium av planprosessen enn i forbindelse med høring. Mange (9 av 15) trakk fram positive erfaringer med barnetråkk og ungdomsverksteder. Samtidig opplevde noen (3 av 15) at de ble involvert i planprosessen på et for sent tidspunkt til å ha reell medvirkning. De avga som regel høringsuttalelser når de medvirket, men opplevde at dette ofte kom for sent i prosessen til at uttalelsen kunne føre til endringer i planforslag.

Vi har også snakket med representanter for organisasjoner, vel og interesseforbund med deres erfaringer fra medvirkning i reguleringsplanprosesser. Flere nevnte også at tidspunktet for medvirkning opplevdes som avgjørende, og at generelt at det ble lagt opp til medvirkning på et for sent tidspunkt, særlig om det først skjedde i form av innspill da planen var på høring. Flere (3 av 7) mente etaten tilrettela svært godt for medvirkning. Noen (2 av 7) opplevde at etatens tilrettelegging varierte mellom område- og reguleringsplaner. I noen planprosesser hadde etaten lagt godt til rette for medvirkning, mens den i andre planprosesser ikke hadde gjort det. Noen (2 av 7) opplevde at Plan- og bygningsetaten ikke ønsket at innbyggere og engasjerte beboere skulle medvirke, og at de ikke fikk lov til å medvirke tidlig nok i planprosessen til å kunne påvirke planens utfall. Noen av disse hadde startet aksjonsgrupper og lignende.

Flere berørte aktører opplevde at involvering ved høring og offentlig ettersyn var for sent til at de hadde en reell mulighet til å påvirke, og at medvirkning på denne måten forutsatte en del ressurser hos de berørte. Ifølge intervjuutsagn i etaten kunne opplevelsen av ikke å føle seg sett eller hørt være svært frustrerende og bidra til å øke konfliktnivået.

Planprogram Mortensrud

Kommunerevisjonen har sett ulike eksempler på at Plan- og bygningsetaten endret planen etter innspill fra lokalbefolkningen. Ett eksempel er et felt som ligger rett øst for Stenbråten skole. Etter at planprogrammet ble lagt ut til offentlig ettersyn november–

desember 2016, kom det inn en rekke innspill, inkludert fra FAU Stenbråten skole, Mortensrud velforening og privatpersoner, om at feltet inkluderte et skogholt som ble brukt til lek av barna på Stenbråten skole, at det var en viktig avlastning for skolegården, og at etatens forslag til utnytting av feltet til boliger ville gå på bekostning av disse funksjonene. Plan- og bygningsetaten syntes å ha tatt hensyn til innspillene ved at planen som ble fremmet til politisk behandling i juni 2017, innebar en redusert utnyttelse av feltet, og at boligene var plassert lenger unna skolen.

Et annet eksempel er opplysninger som framkom i barnetråkket med barn fra Stenbråten skole. Opplysninger om rutene barna gikk til skolen, og utfordringer med biltrafikk og stedvis dårlig belysning syntes å være ivaretatt i planprogrammets anbefalinger for det offentlige rom. Anbefalingene inkluderer en sammenhengende, nærmest bilfri, gangforbindelse med kobling til boligfelt og områder øst for E6. Etaten skrev også at det burde «etableres mindre snarveier gjennom nye utbyggingsområder», og la videre opp til et sammenhengende sykkelfelt langs Mortensrudveien – fra E6 i øst til Kantarellen i vest.

Områderegulering Skøyen

I tiden fra oppstart våren 2015 og fram til etaten la ut planforslaget til høring og offentlig ettersyn 12. juni 2017, gjennomførte etaten aktiviteter for å involvere berørte aktører.

Byrådsavdeling for byutvikling hadde bedt Plan- og bygningsetaten i brev av 17. mars 2015 om å utarbeide et byplangrep som et foreløpig grunnlag for behandling av pågående plan- og byggesaker i påvente av reguleringsarbeidet. På grunn av stor utbyggerinteresse og mange pågående plansaker var ønsket å parallellbehandle forslag til detaljreguleringer, slik at private planforslag som var kommet langt i planprosessen, ikke måtte vente på vedtatt områderegulering (Plan- og bygningsetaten 2017a). I forbindelse med utarbeidelsen av byplangrepet avholdt etaten 28. mai 2015 et dialogmøte og arbeidsverksted med grunneiere med pågående plansaker eller utbyggingsinitiativer. Forslaget til byplangrep ble justert og presentert for grunneierne igjen før det ble oversendt byrådsavdelingen. Etaten opplyste at et verksted åpent for alle berørte ville krevd tid og ressurser som etaten ikke hadde til rådighet. Byplangrepet ble ferdigstilt og oversendt byrådsavdelingen til orientering 25. juni 2015.

Kommunerevisjonen har sett eksempler på at Plan- og bygningsetaten endret planforslaget etter innspill fra innbyggere, vel og berørte aktører. Som nevnt ble hoveddelen av medvirkningen lagt til høringsrunden etter varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn og høringen av planforslaget. Ifølge planforslaget som ble sendt til politisk behandling 29. juni 2018, forble hovedgrepet det samme som det hadde vært ved offentlig ettersyn, men tilpasninger og justeringer på bakgrunn av bemerkninger og innspill hadde ført til et mer moderat forslag til plan for Skøyen. Dette ble gjort for å sikre bedre visuell kontakt med Bygdøy og Hengåsen og gode solforhold på oppholdssteder ute.

Planforslaget til offentlig ettersyn la opp til en områdeutnyttelse på 165 prosent, Kommuneplanens utnyttelsesgrad for området var satt til 125 prosent (Plan- og bygningsetaten 2017, side 59). Mange av innspillene ved offentlig ettersyn fra innbyggere, borettslag og vel mente forslaget hadde lagt opp til en for høy utnyttelsesgrad og for høye byggehøyder, slik at utbyggingen på Skøyen ville bli for

massiv. I planforslaget til politisk behandling hadde flere eiendommer fått nedjusterte byggehøyder og utnyttelse. Maksimal byggehøyde ble redusert fra 16 til 12 etasjer. Områdeutnyttelsen var redusert fra 165 til 149 prosent.

Et annet eksempel gjaldt innspill om å bevare allmennhetens tilgang til Hoffselva og å opprette hensynsoner for å sikre dette. I planen til politisk behandling ble det lagt inn to nye hensynssoner mot Hoffselva, hvor eksisterende bebyggelse allerede lå nærmere elva enn 20 meter. Der foreslo planen kun å tillate samme arealutvidelse som eksisterende bygg inntil 10 meter fra elvekanten. Flere privatpersoner, vel og borettslag sendte inn ønsker om at områdereguleringen satte krav om uteareal for uteopphold, solforhold og offentlige rom. Planforslaget til politisk behandling stilte krav om detaljregulering for de ulike feltene samt de offentlige byrom og gater. Her skulle blant annet kvaliteten på areal for uteopphold, solforhold og bygningstypologi avklares.

4.2.2 Åpenhet og formidling om planprosessen

Etaten har oppgitt at den var opptatt av å bruke et godt språk for å kunne bli forstått. Ifølge etatens årsberetning for 2018 avsluttet etaten i 2017 et fireårig klarspråkarbeid, og etaten hadde fortsatt satsingen med en stilling som fagansvarlig for klart språk. I etatens kommunikasjonsstrategier for 2014–2016 og 2017–2020 var det satt mål om at etaten skulle kommunisere på en måte som kunne bidra til god og bred medvirkning i planprosesser. Ifølge førstnevnte strategi skulle etatens kommunikasjon bidra til medvirkning i planprosesser og god dialog med ulike interessenter. Dette skulle blant annet oppnås ved å legge ekstra vekt på medvirkning i kontroversielle og vanskelige saker for å sikre at ulike synspunkter kommer fram tidlig i prosessen, og ved å utarbeide enkel veiledning for medvirkning.

Ifølge kommunikasjonsstrategien for 2017–2020 var medvirkning en av etatens sentrale kommunikasjonsutfordringer. Strategien trakk fram at huseiere mobiliserte «ved store og små knutepunkter for å hindre økt utbygging, fordi flere opplever fortetting som en trussel mot sitt bomiljø». Medvirkning og god kommunikasjon ble trukket fram som viktig i de store planprosjektene for å skape forståelse og aksept for byveksten:

> Plan- og bygningsetaten må vektlegge å engasjere nærmiljøene tidlig i prosessen, gi god faktainformasjon om behov, politiske prioriteringer, prosess og fremdrift og følge opp kommunikasjonsarbeidet gjennom planens forløp. (Plan- og bygningsetaten 2017, side 3–4)

Handlingsplanen for medvirkning identifiserte også formidling som et satsingsområde – gjennom klarspråk og bedre visuell kommunikasjon kunne etatens arbeid bli lettere tilgjengelig for allmennheten, og den kunne nå en større bredde av befolkningen (Plan- og bygningsetaten 2019, side 13).

I tillegg til å varsle en rekke berørte aktører om oppstart og ved offentlig ettersyn brukte etaten også sine nettsider på oslo.kommune.no og sosiale medier for å formidle informasjon om planprosessen generelt og om pågående planarbeider. I plan- og byggesaker ble korrespondanse i saken og ulike stadier og versjoner av planforslaget offentliggjort i Plan- og bygningsetatens innsynsløsning på nett (Saksinnsyn og Planinnsyn). Etaten hadde også gitt overordnet informasjon om de ulike plantypene og når innbyggere kunne sende inn sine meninger om dem, i kommuneplanen for Oslo 2018 – *Vår by, vår framtid* og på sine nettsider. Ifølge etaten kunne den også ta initiativ til mediedekning av egne og innsendte planforslag og opplyse om mulighetene til å gi innspill, gjerne i forbindelse med offentlig ettersyn.

Ifølge etaten kunne det, uten god formidling, være vanskelig for innbyggerne å forstå Plan- og bygningsetatens roller, handlingsrom og ansvar. Flere vi snakket med i etaten, opplevde at det var utfordrende å kommunisere og forklare det kommunale plansystemet, inkludert at de forskjellige planene innebar ulik grad av bindende føringer. Flere i etaten trakk fram at etaten tydeligere burde formidle hva medvirkning innebar, slik at innbyggerne fikk klarere forventninger til hva det å medvirke innebar. Ifølge handlingsplanen var en «omforent forståelse for hva medvirkning innebærer i planprosesser […] her avgjørende, ikke bare for å levere på og helst over lovens minstekrav, men også for å kunne sette grenser for hva som er god nok eller tilstrekkelig medvirkning» (Plan- og bygningsetaten 2019, side 13).

Etaten gjennomførte, som nevnt i kapittel 3.2.2, åpne folkemøter ved planens offisielle milepæler. Ved å informere om planen på disse møtene ønsket etaten å hjelpe innbyggerne til å forstå hva planen handlet om, hvordan de kunne påvirke dem, og å formidle når og hvordan innbyggerne burde komme med sine innspill for å bli hørt gjennom fasene i planprosessen. Saksbehandlere vi snakket med, opplevde at folkemøter var en effektiv metode for å nå ut til flest mulig med informasjon om planen. Samtidig nådde ikke alltid etaten et representativt utsnitt av befolkningen der. Én bydel trakk eksempelvis fram at deltakerne i folkemøtene gjerne tilhørte majoritetsbefolkningen og var over 50 år. Videre hadde flere opplevd at enkeltpersoner hadde tatt stor plass og fremmet sin egen agenda på informasjonsmøtene. I områder hvor mange var uenige med de politiske føringene for utvikling av området, kunne det oppleves krevende å håndtere møtene. Etatens bruk av informasjonsmøter ble av noen opplevd som enveis informasjon fra etaten til innbyggerne, uten at det var rom for dialog. Av disse ble ikke møtene opplevd som fora for reell medvirkning.

I media har det de siste årene vært flere oppslag og kronikker fra innbyggere og berørte parter som har vært misfornøyd med mulighetene for medvirkning og/eller advart mot en utbyggerstyrt utvikling. Ifølge etaten var det legitimt for innbyggerne å uttrykke sine meninger i en offentlig debatt om byutviklingsspørsmål, uten at Plan- og bygningsetaten nødvendigvis skulle imøtegå alle meningsytringer. I en del tilfeller valgte etaten å svare gjennom innlegg i aviser, noe Kommunerevisjonen har sett eksempler på. Etaten ønsket engasjement og debatt velkommen og aksepterte at ikke alle var enige i grepene etaten foreslo, eller hadde ønsket et annet medvirkningsopplegg.

Barnas representanter, sentralt ungdomsråd og bydelene

Mange (7 av 15) av barnas representanter opplevde at etaten i blant oversendte planmateriale med tungt språk, og at planmaterialet var stort og vanskelig tilgjengelig. Også representanter for det sentrale ungdomsrådet viste til at plandokumentene kunne være store og omfattende og skrevet i byråkratisk språk. Formidling ble gjennomgående trukket fram som et forbedringsområde av de berørte aktørene vi snakket med.

Ifølge flertallet av bydelene (10 av 15) var informasjonen som etaten hadde gitt bydelene om plansaker, vurdert som tilstrekkelig for at bydelen skulle kunne komme med gode innspill. Enkelte (4) bydeler mente at det varierte fra sak til sak om informasjonen var god nok. To av disse mente at enkelte saker var mangelfullt utredet eller ikke godt nok opplyst. Én bydel pekte på at det var mye informasjon i plansaker, og ønsket at etaten skulle framheve det som var viktigst.

Noen bydeler trakk fram at regulerings- og plansaker ofte var kompliserte og preget av fagbegrep som kunne være vanskelig å forstå uten fagkunnskap. Det kunne være et hinder mot å kunne medvirke på de arenaene som fantes, på en relevant måte, til rett tid for mange beboere, lag og foreninger. Enkelte av de berørte aktørene vi snakket med, understreket at fagkunnskap og tid var forutsetninger for å forstå plandokumentene, at de fleste som ble berørt av en reguleringsplan, ikke hadde forkunnskapene som trengtes for å kunne gi sine innspill og formidle sine ønsker på en hensiktsmessig måte, til rett tid. En av de berørte vi snakket med, uttrykte følgende:

> Det er et sterkt ønske om at kommunen stiller slik kompetanse til rådighet, og dermed sikrer at folk kan få hjelpa de trenger til å kunne medvirke og kunne bli hørt. […] Det gjelder ikke bare svake grupper, det er et viktig demokratisk prinsipp at alle skal kunne delta i prosesser som angår dem.

4.2.3 Medvirkningsmetoder tilpasset planprosessen

Områdene etaten planlegger, er ifølge etaten såpass ulike at det alltid må gjøres tilpasninger for at medvirkningsaktivitetene skal være riktige for planen. Etaten hadde ulike medvirkningsverktøy som kunne benyttes, men den hadde ikke føringer for når de ulike verktøyene skulle velges. Ifølge etaten hadde den i arbeidet med egne planer hatt en utforskende tilnærming til å prøve ut forskjellige medvirkningsmetoder for å skaffe erfaringer med hva som fungerte og hva som ikke fungerte like godt, og for å utvikle medvirkningsarbeidet etter hvert som forventningene til etatens tilrettelegging av medvirkning hadde økt.

Ifølge saksbehandlerne vi snakket med, var det lite tilgjengelig skriftlig informasjon og få eksempler å ta utgangspunkt i når de skulle planlegge medvirkning. Enkelte savnet en meny med mulige opplegg for å sikre medvirkning fra ulike grupper. Samtidig ble det av flere vist til en delingskultur og mulighet for å innhente erfaring med ulike medvirkningstiltak med forskjellige formål og utforminger fra kollegaer, men dette kunne være sårbart ettersom saksbehandlere hadde varierende kompetanse og erfaring innen medvirkning. Videre kunne det være noe tilfeldig hvilken tilnærming saksbehandlerne valgte, og det kunne være vanskelig å prioritere medvirkning i prosesser med stramme framdriftsplaner. Det ble også trukket fram at etaten hadde fått mer forskningsbasert erfaring fra medvirkning i områdeløftene, som kunne brukes framover.

Ifølge etatens egen *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* burde noen av etatens faste medvirkningspunkter, som eksempel åpne folkemøter, kombineres med en variasjon av medvirkningsmetoder:

> Gjennom et mangfold av medvirkningsmetoder/-muligheter gjerne innenfor samme tidsrom, har vi større sjanse for å treffe flere og et mer variert utvalg av berørte parter. Her vil det være nyttig å sette opp kriterier til hvordan og gjennom hvilke kanaler vi velger å invitere og rekruttere til medvirkning, og se om vi i større grad klarer å treffe flere målgrupper fordelt på tvers av interesse, alder, kjønn, boområder, og sosioøkonomisk bakgrunn osv. Da vil vi også følge opp plan- og bygningslovens krav til særlig tilrettelegging for mellom annet barn og unge, eldre, mennesker med funksjonsnedsettelser og gjerne også folk med flerkulturell bakgrunn som per i dag ikke er tilstrekkelig representert. (Plan- og bygningsetaten 2019, side 14)

Etaten trakk fram at etatens forskjellige planprosesser også hadde ulike forutsetninger for medvirkning. Det var gode forhold når etaten og innbyggere og berørte hadde en felles forståelse av grunnpremissene for prosessen, mens medvirkning ble opplevd som

mer krevende når det ikke var slik enighet. Dette kunne være om beboere eksempelvis var uenige i det politiske vedtaket som lå til grunn for etatens arbeid for utvikling av et område, eksempelvis fortetting av villaområder eller for bilfritt byliv.

I planprosessene hvor noen innbyggere eller grupperinger hadde vært svært aktive motstandere av planen, opplevde ledere og ansatte i etaten at det var viktig å sørge for at andre stemmer slapp til i prosessen. Ifølge intervjuutsagn kunne bruk av samspill-grupper være en egnet måte å tilpasse medvirkning på i slike situasjoner. Etaten prøvde ifølge intervjuutsagn å synliggjøre konflikten om arealbruk gjennom å presentere politikerne for valg mellom ulike planalternativ. Det kunne være i både egne og innsendte planer. På Smestad hadde etaten eksempelvis utredet tre planalternativer med ulik utnyttelsesgrad i planforslaget som ble fremmet til politisk behandling.

Planprogram Mortensrud og områderegulering Skøyen
Ved planprogrammet for Mortensrud var det lagt opp til et medvirkningsopplegg tilpasset lokal situasjon og slik at hensynet til lokalbefolkningen ble tillagt stor vekt i etablerte boligområder (Plan- og bygningsetaten 2016).

Da planarbeidet med områderegulering Skøyen startet opp i januar 2015, hadde etaten som nevnt ikke et ferdig medvirkningsopplegg å ta i bruk. Kort saksbehandlingstid og involvering av grunneiere med utbyggingsinteresser var ifølge etaten prioritert fra byrådsavdelingen. Prosjektgruppa hadde i hovedsak bestått av fire personer, men enhetsleder og jurist deltok også ofte i det løpende arbeidet. I tillegg bidro en intern arbeidsgruppe i jevnlige møter. Dette ble opplevd som å være liten bemanning sett i lys av planens omfang, oppmerksomhet og kompleksitet, gitt planarbeidets stramme frister, stort utbyggerpress og stor offentlig interesse.

4.2.4 Prioritering av medvirkningstiltak i områder med lav deltakelse

Innbyggeres deltakelse og engasjement i planprosesser har variert betydelig mellom bydeler og delbydeler i Oslo. Bystyret vedtok i sak 195/17 vedtakspunkt 3 følgende: «Bystyret ber byrådet prioritere tiltak som kan øke medvirkning i de områdene av byen hvor andelen av befolkningen som deltar i medvirkningsprosesser er lavest.» Denne bestillingen var å gjenfinne i tildelingsbrevet til etaten og i etatsdirektørens føringer til etatens berørte avdelinger. Øverste ledelse fulgte det opp gjennom virksomhetsplanen. I virksomhetsplanene for etatens avdeling for byutvikling og avdeling for områdeutvikling hadde etatsledelsen i 2018 satt mål om å bidra til at Oslo kan bli en foregangskommune på medvirkningsprosesser. Ansettelse av egen medvirknings-koordinator, som inntrådte i februar 2018, og utarbeidelse av handlingsplan for medvirkning kunne ifølge etaten også sees i lys av vedtaket. For egne planer hadde vedtakspunktet ifølge etaten også medført mer omfattende medvirkningsprosesser.

Ifølge intervjuutsagn hadde planområdene som var gjenstand for områdeløft, vært sammenfallende med deler av byen hvor deltakelsen tradisjonelt hadde vært lav. En av hovedintensjonene i områdeløftene var å nå lokalbefolkningen. Dette medførte vektlegging av medvirkning fra lokalbefolkning og lokalmiljøer, at det var satt av ressurser til å gjennomføre medvirkning, og at bydelene – som kjente de lokale forholdene godt – satt i førersetet for disse prosessene. Midler tilknyttet områdeløft hadde gitt mer rom for godt forarbeid og etterarbeid av medvirkningsprosessene, og så også ut til å sikre bedre plankompetanse- og prioritering av byutviklingsspørsmål i de berørte bydelene. Samtidig var flesteparten av etatens plansaker ikke del av områdeløftene (Plan- og bygningsetaten 2019).

Når det gjelder arbeidet med egne planer, trakk etaten fram planarbeid i Groruddals-bydelene som gjennom Groruddalssatsingen hadde fått ressurser til å være såkalte lokalsamfunnsutviklere, og hvor etaten har hatt stor nytte av lokalkunnskapen til bydelene. Bydelenes lokalkunnskap hadde hjulpet etaten i å tilrettelegge for gode medvirkningsprosesser lokalt overfor en befolkning som normalt deltok mindre i slike prosesser. Etaten så paralleller i områdeløftene ved satsingen i Oslo sør og indre øst, eksempelvis i forbindelse med planarbeid på Mortensrud og Rødtvet. Noen av bydelene som hadde erfaringer fra områdeløft, oppga positive erfaringer fra dette og at de tilførte ressursene områdeløftet ga, hadde gjort dem i stand til å gjennomføre omfattende medvirkning. Ifølge en bydel som var omfattet av Groruddalssatsingen, ville forutsetningene for å sikre medvirkning fra grupper som normalt har lav deltakelse i planprosesser, være dårligere i deler av bydelen uten områdesatsing.

4.2.5 Videreutvikling av medvirkningsmetoder

Plan- og bygningsetaten hadde forsøkt forskjellige metoder for å få en representativ og bred medvirkning i arbeidet med reguleringsplaner. Etaten hadde erfaring med en rekke medvirkningsmetoder, som for eksempel spørreundersøkelser, folkemøter, åpent kontor med og uten fysiske modeller av planforslaget, barnetråkk, folketråkk, planverksteder med spesifikke målgrupper, alene og i samarbeid med andre, samt opplæringstilbud til bydeler, barnas representanter og vel i Oslo Velforbund. Etaten syntes i liten grad å ha skriftliggjort og samlet erfaringene med de ulike medvirkningsmetodene slik at de var enkelt tilgjengelig for saksbehandlerne ved oppstart av nytt planarbeid.

Etaten hadde før starten av undersøkelsesperioden for denne forvaltningsrevisjonen brukt charretter der berørte ble gitt mulighet til stor grad av medvirkning i flere av etatens egne planer.[7] Etaten hadde valgt å gå bort fra denne metoden fordi den opplevde at charrettene ga deltakerne forventninger om at de fikk være med på å bestemme utfallet av planen. I de senere årene hadde etaten i økende grad tatt samspillgrupper i bruk. I samspillgruppene var ideen å skape et forum med indirekte representasjon hvor interessene i planområdet medvirket sammen. Dette kunne gjøres ved å invitere enkeltpersoner, representanter for lag og foreninger, grunneiere og andre til å diskutere ønsker og behov ved utviklingen av områder. Ifølge intervjuutsagn i etaten var dette en arbeidskrevende måte å jobbe på, men en opplevd fordel var at den ivaretok behov hos befolkningen for å høre om planer og deres konsekvenser før de ble fremmet.

Vi har snakket med to representanter for ulike beboergrupper som har deltatt i samspillgrupper arrangert av etaten. Disse opplevde at etatens representanter tok godt imot dem, lyttet til deres meninger og var imøtekommende og tok imot spørsmål og kommentarer. Den ene representanten opplevde medvirkning i samspillgruppa som en god prosess, mens den andre opplevde at deltakerne i samspillgruppa fikk redegjørelser fra etaten om status for planarbeidet, men at mulighetene for faktisk dialog med etaten og reell medvirkning i samspillgruppa var mangelfulle. Begge hadde også opplevd noen negative aspekter ved samspillmøtene. En av representantene opplevde at det var vanskelig å få grep om hva som skulle diskuteres på møtene. Den andre representanten hadde opplevd at dokumenter med informasjon som var relevant for samspillgruppa, ikke ble sendt ut til alle deltakerne, bare til utbygger. En av representantene savnet at

[7] Charrette er en metode hvor de ulike aktørene og interessene i et område sammen forhandler seg fram til enighet om et planforslag innenfor en avgrenset tidsperiode. Den har også blitt kaldt plansmier og planverksteder. Eksempelvis viste Wøhni (2007, side 8) at charrette-metoden hadde blitt opplevd som en vellykket medvirkningsform i flere planprosesser i Oslo.

begrepet medvirkning ble definert, og at det ble avklart hvilke forventinger de som deltok i samspillgruppa, kunne ha til prosessen og utfallet.

Etaten hadde, ifølge sine årsberetninger for 2015 til 2018, gjennomført et omfattende arbeid for å utvikle brukerrettede digitale tjenester for å yte god service til sine brukere. For planprosesser var blant annet Planinnsyn og Saksinnsyn to slike tjenester. Avdelingsdirektør for byutvikling opplevde at saksinnsyn og planinnsyn var gode verktøy for medvirkning, særlig for innbyggere som var interessert og hadde tid og mulighet til å sitte og klikke seg gjennom offentlige dokumenter i saken.

Ifølge handlingsplanen for medvirkning hadde etaten også påbegynt et arbeid «for felles standard for god og virkelighetsnær visuell framstilling av planforslag». Dette kunne gjøres ved bruk av 3D-modeller, AR («augmented reality») eller VR («virtual reality»). Målet med arbeidet var at bruken av teknologien skulle kunne gi både «berørte parter og beslutningstakere et ærlig og enkelt bilde av hva som er mulighetene, og hva vi som planmyndighet eventuelt stiller spørsmål ved» (Plan- og bygningsetaten 2019, side 11). Hittil har etaten testet ut ulike løsninger for å se i hvilken grad det kunne bidra til økt medvirkning. Byutviklingskomiteen var ifølge etaten holdt orientert, og det ble avholdt en demonstrasjon for byrådsavdelingen høsten 2019.[8]

4.2.6 Egenevalueringer

Plan- og bygningsetaten hadde gjennomført flere egne evalueringer som berørte medvirkning i planprosesser, i de senere årene. Etter at etaten hadde fått på plass en medvirkningskoordinator fra 2018, var det også ifølge intervjuutsagn begynt en mer systematisk metodeutvikling.

Etter gjennomførte utvalgte planprosesser skulle etaten ifølge intervjuutsagn evaluere medvirkningsopplegget gjennom en systematisk erfaringslæring. Alle enhetene skulle ha gjennomført minst én systematisk erfaringslæring i løpet av et år, men evalueringene ble ikke systematisk gjennomført etter hver planprosess. Det ble eksempelvis ikke gjennomført en slik for medvirkningen etter at planprogram Mortensrud ble sendt til politisk behandling 22. juni 2017. Medvirkningsopplegget for områderegulering Skøyen ble evaluert 17. desember 2018 og både positive og negative erfaringer ble trukket fram. Det ble blant annet trukket fram at mange berørte som hadde meldt ønsker om møter med etaten, men ikke fikk dette, var misfornøyde. Åpen kontordag med fysisk modell hadde fungert godt. Det ble også trukket fram at etaten burde hatt åpent folkemøte tidligere, og at «hastverk var lastverk» i den forstand at manglende medvirkning ga konflikter og problemer i etterkant. En annen erfaring var at etaten med fordel kunne bli flinkere til å forklare hvorfor den ikke gikk videre med mulighetsstudier og lignende som den ikke hadde utarbeidet selv.

Redesignet innsendt planprosess ble tatt i bruk mellom april 2013 og mai 2014 og evaluert i 2015. Evalueringen skulle avdekke effekten på saksbehandlingstid, medvirkning og ressursbruk både internt i etaten og hos de eksterne brukerne av etaten, og foreslå videreutvikling av planprosessen. Ved lansering av Redesignet innsendt planprosess hadde flere avklaringer om utformingen av planforslaget blitt flyttet til etter offentlig ettersyn for å forenkle prosessen og øke allmenhetens mulighet for

[8] Etaten skulle rapportere om status for dette arbeidet innen 1. desember 2019. Dette er etter at denne rapporten er ferdigstilt.

medvirkning ved offentlig ettersyn (side 13). Der det var uavklarte spørsmål mellom etaten og forslagsstiller, skulle det ifølge evalueringen også synliggjøres i større grad.

I etatens notat *Plan- og bygningsetatens praksis for medvirkning* datert 30. november 2016 beskrev etaten status for sitt medvirkningsarbeid.[9] Ifølge notatet la etaten som hovedregel til rette for medvirkning utover lovens minstekrav slik de er definert i plan- og bygningslovens forarbeider, i arbeidet med egne planer. Plan- og bygningsetaten hadde ifølge notatet varslet oppstart av planarbeid og gjennomført høring (se kapittel 3), men også hatt «medvirkning utover lovens minstekrav, med workshoper, folkemøter og andre arrangementer». Her ble etatens strategidokument *Forslag til helhetlig strategi for medvirkning i større planprosesser og byplanlegging* fra 2012 vist til, og det lå vedlagt saken til byutviklingskomiteen. Strategidokumentet hadde tatt ned innspill og forbedringsmuligheter fra undersøkelser om medvirkning i Oslo kommune og la opp til medvirkning i tråd med beste praksis (Plan- og bygningsetaten 2012, side 29). Ifølge ledere og ansatte Kommunerevisjonen har snakket med, var ikke strategien i bruk i undersøkelsesperioden. Vi har fått opplyst at forslaget til strategi fra 2012 ikke ble formalisert, men at tankegodset hadde vært levende i etaten.

Med ansettelse av medvirkningskoordinator hadde etaten startet et arbeid med å evaluere og systematisere sine medvirkningstiltak og gjennomført en evaluering av status for medvirkning. Den konkluderte blant annet med at medvirkning i etatens egne planer har vært usystematisk, og at det har vært stor variasjon i hvordan og på hvilket nivå medvirkning har blitt gjennomført (Handlingsplan for medvirkning 2019–2020, side 11 og 12):

> Planlegging av medvirkning skjer en del ganger for sent i planprosessen og er for lite konsis. Risikovurderinger av konsekvenser ved utilstrekkelig eller halvveis gjennomført medvirkning er lite til stede. Intervjuene med ansatte viser at det dessverre er varierende bevissthet om hva og hvordan vi kan og bør spørre og føre dialog med berørte parter for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag fra medvirkning inn i planarbeidet vårt.

Når det gjelder etatens arbeid for å påse medvirkning i innsendte planer, skriver etaten i sin statusgjennomgang i *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* (side 11):

> Plan- og bygningsetaten oppfordrer og utfordrer private og offentlige forslagsstillere til å gjøre grundig arbeid med medvirkning både fordi det ligger som et krav til forslagsstiller i plan- og bygningslovens artikkel 5.1, og fordi det bidrar til å gjøre både prosessen og sluttresultatet bedre. Arbeidet med å følge opp forslagsstillere blir mellom annet gjort gjennom dialog med forslagsstiller og ved å være med på orienteringsmøter ved planoppstart.

Statusgjennomgangen viste også til at det foregikk flere initiativer for bedre medvirkning i innsendt plan, blant annet utarbeidet etaten en veileder for medvirkning i innsendte plansaker (Plan- og bygningsetaten 2019b), ny mal for offentlig ettersyn, og det pågikk et arbeid for felles standard for god og virkelighetsnær visuell framstilling av planforslag. Vi har gått gjennom utvalgte deler av datagrunnlaget for handlingsplanen og mener konklusjonene er dekkende.

Etatens *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* var utarbeidet på bakgrunn av evalueringen av medvirkningstiltak. Den skulle gi bedre og mer effektiv medvirkning

[9] Notatet ble lagt fram for byutviklingskomiteen 18. januar 2017 i notat 319/2017 *Oppfølging av handlingsplan for økt boligbygging – vedtakspunkt 5.*

framover. Handlingsplanen hadde tre prioriterte arbeidsområder for etaten: 1) formidling, 2) kompetanseheving og kultur for medvirkning og 3) verktøy for medvirkning. Handlingsplanen konkretiserte forutsetningene for å oppnå god medvirkningsprosesser blant annet som følger:

- klar bevissthet om hva og hvorfor man gjør medvirkning
- rutiner, kompetanse, tydelig tidsangivelse og prioritering i tidsplan
- sikring av bredspektret medvirkning som gir en mangfoldig representasjon av befolkningen
- kobling og dialog mellom utbyggere, lokalmiljøer, sivilsamfunnsorganisasjoner og interessegrupper

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde i undersøkelsesperioden ikke rutiner eller etablert en praksis som alltid sørget for medvirkning etter beste praksis, i arbeidet med alle egne plansaker. Samtidig ser det ut til at etaten i den senere tid hadde sørget for bedre medvirkning og hadde ambisjoner og planer for ytterligere forbedringer.

Reell, bred og tidlig medvirkning

I noen av etatens egne plansaker, særlig i områder med områdeløft, samarbeidet Plan- og bygningsetaten med bydelene på en måte som kunne sikre bred og representativ medvirkning fra innbyggerne, som startet tidlig og ble gjennomført i alle planprosessens faser. Samtidig sørget ikke Plan- og bygningsetaten alltid for å sikre bred og representativ medvirkning fra et tidlig nok tidspunkt i arbeidet med egne planer. Det kunne føre til at de som medvirket i slike prosesser, i svært begrenset grad hadde reell mulighet til å påvirke planforslaget.

I arbeidet med områderegulering Skøyen la etaten eksempelvis opp til tett medvirkning fra aktører med kjente utbyggerinteresser i utarbeidelsen av det såkalte byplangrepet tidlig i prosessen, hvor noen av de viktigste føringene for områdereguleringen ble lagt. Dette kan i offentligheten ha etterlatt et inntrykk av at etaten ønsket en utbyggerstyrt byutvikling. Byplangrepet ble utformet for å muliggjøre samtidig behandling av områdereguleringen og innsendte detaljreguleringer. Offentliggjøring av byplangrepet kan ha bidratt til mer offentlighet i prosessen, men det ble først lagt til rette for innbyggermedvirkning ved offentlig ettersyn av planforslaget.

Åpenhet og god formidling

Etaten hadde iverksatt flere tiltak for å sikre åpenhet og god formidling, og etaten hadde klare mål om dette. Etaten sørget for åpenhet gjennom elektronisk innsyn i plansakenes dokumenter, og arrangerte folkemøter og åpne kontordager hvor den informerte om konkrete planforslag og om når og hvordan innbyggere kunne gi innspill til planene. Etaten hadde også tatt i bruk sosiale medier for å formidle informasjon om konkrete planforslag og hadde igangsatt et arbeid for å ta i bruk ny teknologi for bedre visuell framstilling av planforslagene.

Samtidig kunne det fortsatt være krevende å formidle kompliserte prosesser, omfattende planer og deres mulige konsekvenser på en måte som var tilgjengelig for innbyggere flest. Undersøkelsen viser at flere i og utenfor etaten pekte på utfordringer ved etatens formidling. Plansakene kunne være omfangsrike og skrevet i tungt fagspråk. Dette innebar risiko for at kommunikasjonen om planprosesser generelt og aktuelle planer spesielt ikke var tilstrekkelig for at innbyggere flest skulle kunne medvirke på de

arenaene som eksisterte. Det gjaldt særlig der hoveddelen av medvirkningen foregikk gjennom skriftlige innspill ved offentlig ettersyn.

Formidling var et satsingsområde for etaten. Iverksatte tiltak i undersøkelsesperioden kan ha gitt forbedringer i etatens formidling.

Ulike medvirkningsmetoder tilpasset den enkelte planprosess
Etaten hadde brukt en rekke ulike medvirkningsmetoder, og vi har sett eksempler på at den har tilpasset medvirkningsmetodene til behovene i den enkelte planprosess. Saksbehandlerne opplevde at etaten hadde en delingskultur, men det var få skriftlige rutiner og eksempler å ta utgangspunkt i når de skulle planlegge hvilke metoder de skulle bruke.

Manglende rutiner og tiltak for felles erfaringsutveksling om ulike medvirkningsverktøy kan ha bidratt til at medvirkning ikke i tilstrekkelig grad ble tilpasset den enkelte planprosess. Det kan innebære risiko for at etaten ikke i tilstrekkelig grad ivaretok kommunens særlige ansvar for å tilrettelegge for medvirkning fra grupper og interesser som ellers ikke deltar eller så lett kommer til orde i planprosesser. Det kan også innebære risiko for unødvendig tidkrevende tilpasning, fravær av medvirkningstiltak eller nedprioritering av medvirkning som bidrar til å videreutvikle beste praksis.

Prioritere medvirkningstiltak i deler av byen med lav deltakelse
Det ser ut til at arbeidet med å prioritere medvirkningstiltak i deler av byen der andelen av befolkningen som normalt deltar, er lavest, fungerte godt der det var områdeløft. Der synes etaten å ha dratt nytte av bydelenes ressurser til å gjennomføre medvirkningstiltak rettet mot deler av lokalbefolkningen som tradisjonelt har hatt lav deltakelse i slike prosesser. Etaten syntes ikke å ha gjort et tilstrekkelig eget arbeid for å prioritere medvirkning i andre deler av byen med lav deltakelse.

Etatens forbedringsarbeid
Plan- og bygningsetaten har jobbet for å bli bedre på medvirkning. Etaten hadde gjennomført flere egne evalueringer som berørte medvirkning, og etaten hadde forsøkt forskjellige medvirkningsmetoder og hadde startet et arbeid for å ta i bruk ny teknologi. Det var imidlertid en svakhet at den ikke tidligere systematisk hadde samlet erfaringene fra de ulike metodene som hadde vært i bruk.

Etter at etaten hadde fått på plass en medvirkningskoordinator i 2018, hadde etaten startet et arbeid med å evaluere og systematisere medvirkningstiltak og satt i gang en mer systematisk metodeutvikling. Etaten hadde utviklet *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* og satt tidfestede mål for bedre medvirkning.

5. Påse medvirkning i innsendte planer

At planmyndigheten ivaretar sitt påseansvar for medvirkning, er viktig i situasjoner med konkurransebasert byutvikling der mange ulike private og offentlige aktører gradvis former og fortetter byen gjennom små og store byggeprosjekter (Nordahl, Barlindhaug, Havnen, Nørve og Aamo 2011).

I dette kapitlet redegjør vi for Plan- og bygningsetatens arbeid med å påse at det er lagt til rette for medvirkning i planer som utarbeides av andre forslagsstillere.

5.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal påse at det er lagt til rette for medvirkning i planer som utarbeides av andre offentlige organer eller private. Dette omfatter blant annet at etaten
  - kan gi råd om planprosessen og bistå med å legge til rette for medvirkning
  - kontrollerer at medvirkningen blir gjennomført og dokumentert

Når det gjelder innsendte bemerkninger, legger Kommunerevisjonen til grunn at etaten kan gi råd om hvordan forslagsstiller bør kommentere disse, hva den anser som tilfredsstillende, og at etaten kontrollerer at de er tilfredsstillende kommentert. I tråd med god forvaltningsskikk stiger kravene til redegjørelse i kommentaren hvis innspillet ikke tas til følge i planforslaget. Mer om hva vi legger til grunn som tilfredsstillende, framgår av vedlegg 2 under delen «Data og analyse – Analyse av enkeltsaker».

5.2 Faktabeskrivelse

I femårsperioden 2014–2018 utgjorde innsendte planforslag 91 prosent av alle plansaker som etaten fremmet til politisk behandling. Flertallet av de innsendte planene var detaljreguleringer. Det er på dette plannivået at de konkrete fysiske resultatene av overordnede beslutninger om arealbruk manifesteres (Knudtzon 2018, side 10). Ifølge etatens kommunikasjonsstrategi for 2014–2016 var det «en utfordring å få forslagsstiller til å skape gode medvirkningsprosesser, med reell medvirkning som kan bidra til bedre løsninger for samfunnet». Utfordringen ble også understreket i etatens *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020*.

5.2.1 Etatens rutiner for å påse medvirkning

Plan- og bygningsetaten hadde beskrevet hvordan planforslag skulle behandles, blant annet gjennom prosessbeskrivelser, prosedyrer, veiledning og maler. Disse ga blant annet føringer for hvordan etaten skulle påse medvirkning ved råd, bistand og kontroll. Etatens prosessbeskrivelser viste til flere steg og milepæler der etaten skulle følge opp forslagsstillers arbeid med medvirkning. Det inkluderte etatens område- og prosessavklaring og oppstartsmøtet med forslagsstiller, der etaten kunne gi føringer for medvirkningen. Prosessbeskrivelsene inkluderte også arbeidet med å behandle innkomne bemerkninger og gjennomføringen av bemerkningsmøtet, der etaten og forslagsstiller i fellesskap skulle gå gjennom bemerkningene.

Etaten hadde i tillegg ulike prosedyrer for medvirkning. Prosedyren *Invitere til oppstartsmøte* var rettet til saksbehandler, som blant annet skulle «Kvalitetssikre varslingslista med tospannspartner» – altså en liste som etaten satte opp over hvem som skulle få tilsendt varsel om oppstart. Prosedyren *Kunngjøre og varsle oppstart* syntes å være rettet til forslagsstiller, og fastslo hvor det skulle kunngjøres, minimumsfrister og

hvem som burde varsles. I tillegg til berørte offentlige organer, registrerte grunneiere, festere og andre rettighetshavere, naboer og gjenboere fastslo etaten at forslagsstiller måtte varsle «andre interesserte som blir direkte berørt». I tillegg til ovennevnte prosedyrer var det også prosedyrer for kunngjøring om offentlig ettersyn og for å forberede og avholde bemerkningsmøte.

Etaten hadde også noe skriftlig veiledning om ulike deler av medvirkningen. Når det gjaldt kunngjøring og varsel om oppstart og spørsmålet om hvem som skulle ha underretning ved brev, var veiledningen blant annet at det burde vurderes i den enkelte sak om det er nødvendig eller mulig å varsle leietakere direkte. Når det gjaldt forslagsstillers vurdering av innkomne bemerkninger, sa etatens skriftlige rutine: «[V]ær oppmerksom på at bemerkningene skal kommenteres tilstrekkelig.» Det var ikke gitt ytterligere veiledning her eller i andre skriftlige rutiner om hva som skulle regnes som tilstrekkelig.

Etaten hadde i tillegg ulike maler som var relevante for medvirkning i plansaker, inkludert mal for kunngjøring av oppstart, maler for varsling av oppstart, mal for forslagsstillers kommentarer til forhåndsuttalelser og mal for forslag til planprogram til offentlig ettersyn.

Malen for forslag til planprogram til offentlig ettersyn la opp til at forslagsstiller skulle redegjøre for medvirkning, herunder deltakere, formen på og innholdet i medvirkningen. Det gikk videre fram av malen at etaten hadde anledning til å sette krav til informasjonsmøter når planforslaget lå ute til offentlig ettersyn, og at møtet måtte avholdes i god tid før høringsfristen utløp. Beboere i nærliggende boligområder skulle bli spesielt invitert.

Plan- og bygningsetaten skulle, ifølge *Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene* av 1. januar 2018, varsle bydelen om bestilling av oppstartsmøte for innsendte detaljreguleringsplaner.

5.2.2 Gi råd og bistå med å legge til rette for medvirkning

Ifølge avdelingsdirektøren for områdeutvikling ga etaten råd, bistand og føringer for medvirkning i henhold til etatens prosessbeskrivelser og prosedyrer. Område- og prosessavklaringen og oppstartsmøtet ble blant annet brukt til å gi føringer for medvirkning og å avtale enkelte aktiviteter. Ifølge avdelingsdirektøren pleide etaten ved varsel om oppstart å foreslå at forslagsstiller gjennomførte et informasjonsmøte rettet mot allmennheten, og oppfordret til dialog med berørte. Ifølge avdelingsdirektøren kunne etaten delta på informasjonsmøter og svare på spørsmål. For noen planer kunne etaten selv velge å avholde informasjonsmøte og søke å skape nyhetsdekning om planforslag.

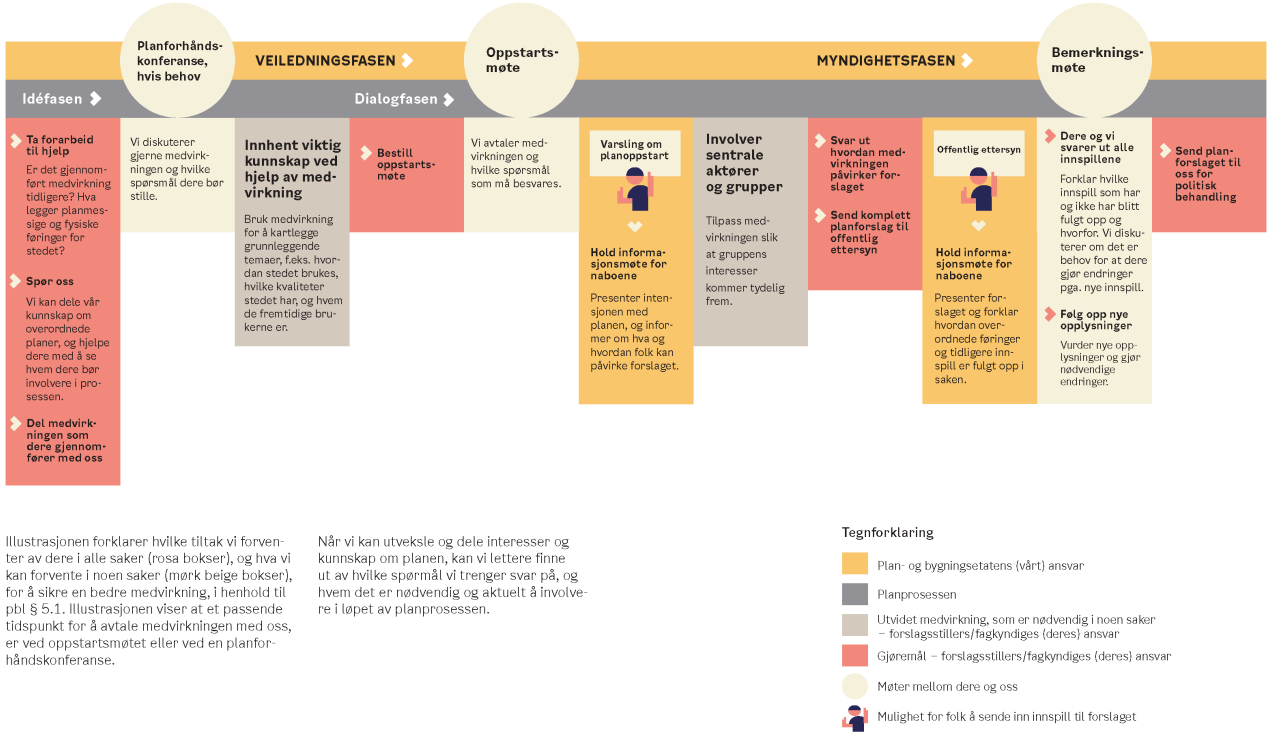
Ifølge avdelingsdirektøren ga også etaten veiledning til innbyggere og berørte aktører som kontaktet etaten for å medvirke i planprosesser med private forslagsstillere: Etaten ga veiledning via svarbrev, sosiale medier og kundesenteret. Ifølge avdelingsdirektøren ble innbyggere oppfordret til å gi skriftlige innspill via etatens nettsider. Avdelingsdirektøren viste til at plan- og bygningsloven medførte at det i stor grad var private forslagsstilleres rett å velge i hvilken grad de ville tilrettelegge for medvirkning, og at Plan- og bygningsetatens ansvar var å sikre at medvirkningen som et minimum var

i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Ifølge avdelingsdirektøren sikret føringene i hovedsak at det ble gitt informasjon om rettigheter og plikter.

Vi har sett en oversikt med eksempler på innsendte plansaker der det ifølge etaten var tilrettelagt for medvirkning som gikk lenger enn kravene i plan- og bygningsloven. Det gjaldt blant annet avholdte informasjonsmøter og debattmøter. Av mer enn 30 medvirkningsaktiviteter i 2017 og 2018 var mer enn 20 arrangert av kommunale, statlige eller ikke-kommersielle aktører; kommersielle forslagsstillere medvirket i eller arrangerte om lag 10 av aktivitetene. Kommersielle forslagsstillere hadde ikke arrangert særskilte medvirkningsopplegg for grupper som krever spesiell tilrettelegging, med unntak av én sak der OBOS Nye Hjem sto bak opplegg for en barnehage, en skole og en innvandrerforening. En av de ansatte vi snakket med, opplevde at det var større rom for å påvirke medvirkningsopplegget når forslagsstiller var en kommunal etat, enn når det var en privat aktør.

Etaten hadde høsten 2019 ferdigstilt en veileder rettet mot forslagsstillere og fagkyndige, som skulle tydeliggjøre etatens forventninger om medvirkning og gi råd om når og hvordan medvirkningen skulle gjennomføres (Plan- og bygningsetaten 2019b). Etaten illustrerte blant annet veilederen med følgende figur, jf. figur 1:

Figur 1 Veileder for medvirkning med faseinndeling



Kilde: Plan- og bygningsetaten 2019b, side 4

Illustrasjonen i figur 1 skulle forklare tiltakene etaten forventer av forslagsstillere. Fargekodingen anga ifølge tegnforklaringen (ovenfra og ned)

- etatens ansvar
- planprosessen
- utvidet medvirkning, som er nødvendig i noen saker – forslagsstillers/fagkyndiges ansvar
- gjøremål – forslagsstillers/fagkyndiges ansvar

- møter mellom forslagsstiller/fagkyndige og etaten
- mulighet for folk å sende inn innspill til forslaget (markert med personfigur)

Bydelenes erfaringer
Dersom bydelene hadde innspill ved bestilling av oppstartsmøte, var fristen for oversendelse til etaten tre uker fra de mottok varselet. Retningslinjen for samarbeid med bydelene understreket at plan- og bygningsloven inneholdt lovbestemte frister for kommunens saksbehandling og omtalte konsekvensene av overskridelse av disse fristene (punkt 1.3):

> Dersom Plan- og bygningsetaten overskrider de lovpålagte fristene, medfører det tap av gebyrinntekter for kommunen. Bydelens uttalelse er en del av kommunens saksbehandling, og dette medfører at etaten må sette frister for bydelens medvirkning i saken. Det er derfor viktig at uttalefristene overholdes.

Kommunerevisjonen har innhentet erfaringer fra samtlige bydeler om medvirkning i reguleringsplanprosesser. Flere bydeler viste til at flertallet av reguleringsplanene var innsendte detaljreguleringsplaner. Bydelene mottok varsler om at forslagsstillere hadde bestilt oppstartsmøte, vanligvis med frist på tre uker til å komme med innspill. Ifølge fire bydeler var tidsfristen for kort til at bydelsutvalget alltid hadde tid til å vedta noen uttalelse til planprosessen eller behandle den med ønsket grundighet. Én bydel beskrev denne fasen som en reell mulighet til å påvirke planprosessen.

På spørsmål om bydelene hadde blitt involvert i utformingen av medvirkningsopplegg eller kartlegging av interessenter, oppga tre bydeler at de ikke hadde blitt involvert i forbindelse med behandlingen av innsendte planforslag. Én bydel trakk fram som eksempel at den hadde erfaring med at planprogram med veiledende plan for offentlige rom, som ble utformet av utbyggers konsulenter, hadde hatt lite medvirkning sammenlignet med en annen tilsvarende plan som etaten selv hadde utformet, selv om førstnevnte plan gjaldt et større område og berørte flere.

En bydel som hadde opplevd stort utviklingspress, oppga at det meste av byutviklingen hadde skjedd via detaljreguleringer fra private forslagsstillere, hvor medvirkningen kun hadde skjedd ved varsel om oppstart og ved høring og offentlig ettersyn av planene. Fraværet av planer på mellomnivå, som områdereguleringer eller planprogrammer med veiledende plan for offentlig rom, kunne ifølge bydelen ha gitt mangelfulle rammer for å innhente innspill og initiere medvirkning fra innbyggerne, utover lokalpolitisk behandling av detaljreguleringsplanene. En annen konsekvens av dette var ifølge bydelen at det manglet et helhetlig perspektiv på utviklingen i deler av byen.

Etatens arbeid med å gi råd og bistå med tilrettelegging i utvalgte enkeltsaker
For å undersøke Plan- og bygningsetatens oppfølging av medvirkning i private planforslag har vi sett nærmere på to detaljreguleringer: Gullhaug torg 2 A i Nydalen og Malerhaugveien 25 på Ensjø.

<u>Detaljregulering Gullhaug torg 2 A</u>
I etatens område- og prosessavklaring som ble sendt forslagsstiller før oppstartsmøtet i juni 2016, ga etaten føringer om at bydelen og byantikvaren måtte involveres i det videre planarbeidet. Område- og prosessavklaringen inneholdt ikke noen flere føringer for medvirkning. Sammen med invitasjon til oppstartsmøte sendte etaten til forslagsstiller en liste over adressater for varsel om oppstart. Listen inkluderte statlige og kommunale etater og representanter for det sivile samfunn.

Detaljregulering Malerhaugveien 25
I etatens område- og prosessavklaring som ble sendt forslagsstiller før oppstartsmøtet i januar 2017, ga etaten føringer om at Eiendoms- og byfornyelsesetaten kunne være aktuell å involvere, og at Bymiljøetaten måtte involveres. I tillegg sto det at barn og unges interesser ga premisser for planen, og det ble pekt på at det gikk en skolevei forbi planområdet. Sammen med invitasjon til oppstartsmøte sendte etaten en liste over adressater for varsel om oppstart til forslagsstiller. Listen inkluderte statlige og kommunale etater – blant annet Utdanningsetaten – og representanter for det sivile samfunn. Etter varsel om oppstart gjennomførte etaten et møte med forslagsstiller og fagkyndig, der de gikk gjennom bemerkningene ved oppstart. I etterskriftet til referatet fra møtet viste etaten til at flere av innspillene tok opp forhold som var kjent fra tidligere planarbeid, og skrev videre:

> Disse innspillene tas til etterretning og forslagsstiller må ivareta hensynene i det videre planarbeidet. Forholdene som har kommet fram i innspillene skal like fullt omtales i planbeskrivelsen dere nå skal sende inn.

5.2.3 Kontrollere at medvirkningen er gjennomført og dokumentert

Etaten skulle sikre medvirkning blant annet ved høring og offentlig ettersyn. Det hendte at det ble gjennomført et medvirkningsmøte eller informasjonsmøte, som nevnt ovenfor. Ifølge etaten ble møtet i så fall arrangert enten av forslagsstiller eller etaten, og etaten var alltid deltaker. Ifølge intervjuutsagn vurderte etaten på undersøkelsestidspunktet om den konsekvent selv skulle arrangere disse møtene, da planforslaget på dette tidspunktet i prosessen var under kommunal behandling og juridisk eierskap. Etaten ville ikke kreve informasjonsmøte hvis det ikke var ansett som nødvendig, men etaten anså det for eksempel nødvendig med møte dersom flere enn de nærmeste naboene hadde vist interesse for planen, eller om planen ville ha en spesiell innvirkning på sine omgivelser eller var av vesentlig interesse for offentligheten. Ifølge intervjuutsagn ble det i noen tilfeller nye runder med flere slike møter. Etter høringsperioden ble eventuelt planforslaget bearbeidet før det ble oversendt til politisk behandling, der det var nye muligheter for innbyggerne til å påvirke planforslaget.

Etatens kontroll av gjennomført og dokumentert medvirkning i utvalgte enkeltsaker

Detaljregulering Gullhaug torg 2 A
Plan- og bygningsetatens kontroll av medvirkningen besto dels av å se dokumentasjon på kunngjøring og varsling om oppstart og dels av å følge opp gjennomgangen av innkomne bemerkninger ved oppstart i august 2016 og ved offentlig ettersyn i mai–juni 2017. Når det gjaldt kunngjøring og varsel om oppstart, var det blant sakens dokumenter en faksimile av kunngjøringen i Aftenposten, og det var kopier av varsel om oppstart og adresselistene brukt ved varslingen. Mottakerne inkluderte bydelen og barnas representant i tillegg til andre som framgikk av listen over adressater som etaten tidligere hadde sendt forslagsstiller. Fristen for bemerkninger var satt til tre uker og to dager.

Når det gjaldt gjennomgangen av innkomne bemerkninger ved oppstart, ble det gjennomført et møte 15. september 2016 mellom etaten, forslagsstiller og fagkyndig, der bemerkningene ble gjennomgått. Etaten gjennomførte også et møte sammen med forslagsstiller og fagkyndig 19. juni 2017 for å gjennomgå bemerkningene etter offentlig ettersyn. Forslagsstillers og etatens kommentarer til innspillene til planen utgjorde en tilbakemelding til dem som hadde sendt inn bemerkninger. Ifølge Plan- og

bygningsetaten var det ønskelig at forslagsstiller kommenterte innspillene. I tilfeller der det ikke skjedde, ville etaten kompensere for det i etatens egne kommentarer. Kommunerevisjonen har gjennomgått alle innspill som kom til planen ved varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn, i tillegg til forslagsstillers og etatens kommentarer.

Det kom inn til sammen 30 bemerkninger ved varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn. I 27 av tilfellene kommenterte forslagsstiller momentene i innspillene og forklarte eventuelle fravik. I tre av tilfellene inneholdt innspillene momenter som forslagsstiller ikke kommenterte. Forslagsstillers eneste kommentar var gjerne «tas til orientering». I to av de tre tilfellene var også etatens kommentar «bemerkningen tas til orientering»; i det tredje tilfellet viste etaten blant annet til kommuneplanen som forklaring på at det ble lagt opp til økt utnyttelse. Ifølge Plan- og bygningsetaten var substansen i bemerkningene ivaretatt i planforslaget som ble sendt til politisk behandling.

Detaljregulering Malerhaugveien 25
Plan- og bygningsetatens kontroll av medvirkningen var tilsvarende som beskrevet over. Når det gjaldt kunngjøring og varsel om oppstart, var det blant sakens dokumenter en kopi av kunngjøringen i Dagsavisen, og det var kopi av varsel om oppstart og adresselisten brukt ved varslingen. Mottakerne inkluderte Utdanningsetaten, bydelen og barnas representant, i tillegg til andre som framgikk av listen over adressater som etaten tidligere hadde sendt forslagsstiller. Fristen for bemerkninger var satt til to uker og tre dager. Kravet var at fristen skulle være minst tre uker.

Innkomne bemerkninger ved oppstart ble gjennomgått i et dialogmøte mellom etaten, forslagsstiller og fagkyndig.

Kommunerevisjonen har lest alle innspill som kom til planen ved varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn, i tillegg til forslagsstillers og etatens kommentarer. Det kom inn til sammen 19 bemerkninger til planen. I 11 av tilfellene kommenterte forslagsstiller momentene i innspillene og forklarte eventuelle fravik. I 8 av tilfellene inneholdt bemerkningene momenter som forslagsstiller ikke kommenterte. Forslagsstillers eneste kommentar var i flere tilfeller «tas til etterretning» eller «tas til orientering». Blant de åtte bemerkningene var det seks der etaten selv kommenterte momentene i innspillene, og én der etaten delvis gjorde det.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde skriftlige rutiner som kunne støtte opp om etatens påseansvar for å legge til rette for medvirkning i planer som utarbeides av andre offentlige organer eller private. De skriftlige rutinene pekte mot få aktiviteter utover å sikre at forslagsstiller kunngjorde oppstart, sendte varsel til berørte parter og leste og vurderte innkomne bemerkninger. Det var for eksempel ikke skriftlige rutiner som ivaretok etatens ansvar for å påse at forslagsstiller sikret aktiv medvirkning fra grupper som krevde spesiell tilrettelegging, eller som ga konkret veiledning i hva etaten vurderte som en tilfredsstillende kommentar fra forslagsstiller til innsendte innspill.

Etaten syntes å oppfordre private forslagsstillere til å ha informasjonsmøter og dialog. Vi kan imidlertid ikke se at etaten stilte krav om at forslagsstiller la til rette for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta. Etaten syntes ikke å lykkes med å få private forslagsstillere til å arrangere informasjonsmøter

og andre medvirkningstiltak i tilstrekkelig grad. I de to gjennomgåtte plansakene hadde Plan- og bygningsetaten gitt råd og bistand ved å peke ut kommunale etater som burde involveres, og ved å informere om hvem som burde motta varsel om oppstart.

Etaten hadde kontrollert at kunngjøring, varsling og vurdering av innkomne bemerkninger ved oppstart og ved offentlig ettersyn var gjennomført og dokumentert. Det var imidlertid mangler ved etatens kontroll. I den ene gjennomgåtte plansaken hadde forslagsstiller eksempelvis i varselet om oppstart satt for kort frist for innspill. I begge gjennomgåtte plansaker var det tilfeller hvor etaten ikke hadde påsett at forslagsstiller hadde kommentert bemerkninger. Dette hadde etaten som regel løst ved selv å kommentere bemerkningen, men i noen få tilfeller hadde etaten ikke gjort dette.

I tilfeller der verken forslagsstiller eller etaten kommenterer bemerkningene, viser ikke forslagsstiller eller etaten at medvirkningen er reell. Offentligheten og den enkelte innsender får heller ikke informasjon om hvordan det enkelte innspill er vurdert, eller hvorfor det ikke førte til endringer i planforslaget.

Plan- og bygningsetaten syntes ikke å påse medvirkning i innsendte planer i den grad plan- og bygningsloven gir hjemmel for. Kommunerevisjonen mener det er positivt at etaten vurderte at den hadde større handlingsrom til å sette krav til medvirkning i innsendte planer enn det den har brukt til nå.

6. Behandling og oppfølging av innspill

At medvirkningen er reell, innebærer at planmyndighetene «tar inn over seg informasjonen som kommer og argumentene som fremsettes», slik at innspillene faktisk kan påvirke planen (Schmidt, Guttu & Knudtzon 2011, side 129). I dette kapitlet redegjør vi for Plan- og bygningsetatens arbeid med å vurdere og følge opp innspill fra medvirkning i forskjellige stadier av prosessen i arbeidet med etatens egne planer.

6.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten bør ha rutiner og praksis for å følge opp innspill fra forskjellige stadier i planprosessen, herunder ulike medvirkningstiltak, høring og offentlig ettersyn. Dette omfatter blant annet at
  - etaten konkret vurderer og vekter innspill som kommer inn i planprosessens ulike faser
  - etaten informerer om hvordan innspill blir fulgt opp
  - etaten gir innbyggere, bydeler og berørte aktører som har sendt inn innspill, tilbakemelding
  - etaten informerer om hvorfor innspill eventuelt ikke blir tatt til følge

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Vurdering og vekting av innspill i planens ulike faser

I hovedsak hadde etaten lagt opp til at innspill fra innbyggerne kunne komme skriftlig etter varsel om oppstart og i forbindelse med høring og offentlig ettersyn. Det kunne også komme innspill underveis i planprosessen – ved åpne møter, ved etatens medvirkningsaktiviteter som barnetråkk og verksteder rettet mot spesifikke målgrupper og uoppfordret fra innbyggere og andre berørte.

Etaten hadde ikke et formalisert opplegg for hvordan innspillene skulle vurderes, eller hvordan kommentarene skulle skrives, men ifølge intervjuutsagn hadde etaten en omforent måte å gjøre dette på. Etatens praksis ble beskrevet som følger: Saksbehandler leste og vurderte alle innspillene og svarte dem gjerne ut sammen med sin tospannspartner. Sammen vurderte de om det var et godt innspill, om planen måtte endres, og om det eventuelt var behov for å ha et møte med den eller dem som sto bak innspillet.

Ifølge etaten skulle den vise at den vurderte innspillene. Innspillene som kom inn, skulle vurderes opp mot føringene i kommuneplanen og de ulike politiske vedtak og policyene som lå til grunn for planarbeidet, samt informasjonen som hadde kommet fram i etatens behovsvurderinger. Etaten oppga også at den vurderte tendenser i innspillene – om det var temaer mange av innsenderne var opptatt av. Innspill om at planforslaget la opp til for høy utnyttingsgrad og for store høyder, var ifølge intervjuutsagn ofte et gjennomgangstema, men der kunne etatens handlingsrom være begrenset. Etatens handlingsplan for medvirkning viste til at etaten hadde et forbedringspotensial i å vurdere og analysere innspillene, og trakk fram at en «organisasjonskultur som har trening i å være bevisst på hva vi spør om, hvorfor og hvordan vi etterlyser innspill i medvirkningsarbeidet, er også en nøkkel for bedre arbeidsflyt» (Plan- og bygningsetaten 2019, side 12).

Planprogram Mortensrud
I planprogrammet som ble fremmet til politisk behandling, hadde Plan- og bygningsetaten nummerert og kommentert skriftlige innspill ved oppstart av planarbeidet og ved offentlig ettersyn. Det inkluderte også innspill som var kommet inn etter annonserte frister. Det var registrert totalt 96 bemerkninger til planprogrammet.

Områderegulering Skøyen
I planforslaget som ble fremmet til politisk behandling, hadde Plan- og bygningsetaten nummerert og kommentert skriftlige innspill ved oppstart av planarbeidet og ved offentlig ettersyn. Det inkluderte også innspill som var kommet inn etter annonserte frister. Det var registrert totalt 187 henvendelser med bemerkninger til planforslaget i forbindelse med varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn. Det kom inn ytterligere bemerkninger i påfølgende runder med begrenset høring.

6.2.2 Informasjon om oppfølging av innspill
På etatens portal *Si din mening – om arealplaner i Oslo* ble det gitt informasjon til publikum om planprosessen og om når publikum kunne sende innspill:

> Det tar normalt ett til to år fra en grunneier/utbygger starter med planlegging av et område til en plan er endelig vedtatt av bystyret. I løpet av denne tiden kan alle og enhver komme med innspill til planen, innenfor gitte tidspunkt.

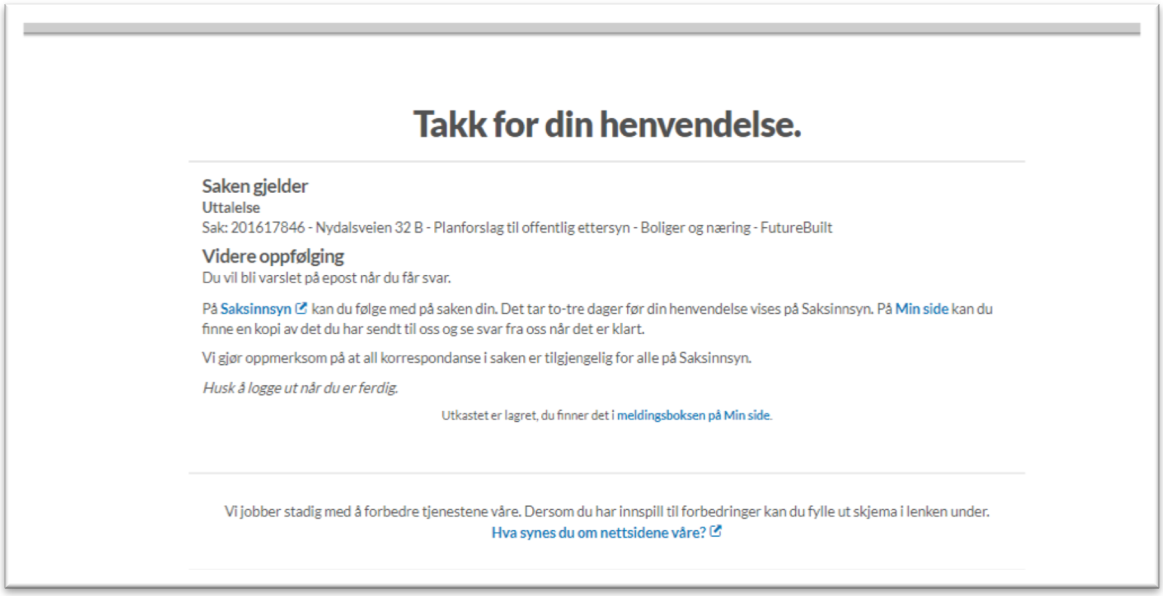
Vi har ikke funnet annen generell informasjon rettet mot allmennheten om hvordan bemerkninger og innspill ville saksbehandles og benyttes i etatens arbeid med reguleringsplaner. Ifølge intervjuutsagn i etaten hadde det vært en fordel om de automatiske svarene ga mer generell informasjon om saksgangen i plansaken og om hvordan innspill ville saksbehandles og brukes i planarbeidet.

Etaten ga ikke fortløpende tilbakemelding på innsendte innspill og bemerkninger, men de som sendte inn innspill, fikk et automatisk svar fra dokumentsenteret. I det automatiske svaret varierte informasjonen etter tidspunkt for innsending i planprosessen. Ved oppstart av plan ble innsender blant annet informert om at post til etaten normalt ville publiseres på Saksinnsyn i løpet av to dager, og at innsender der kunne se merknader og annen dokumentasjon.

I tilfellet områderegulering Skøyen så vi at etaten takket dem som hadde sendt inn innspill ved oppstart, i brev datert 5. oktober 2015 og informerte om at innspillene ville bli vurdert og bearbeidet i det videre arbeidet. Brevet informerte også om forventet framdrift. Vi fant ikke offentlig tilgjengelig, skriftlig informasjon om hvordan merknader og innspill til planen ville bli behandlet.

For offentlig ettersyn hadde etaten et eget skjema via portalen *Si din mening*. Når skjemaet ble sendt inn, fikk innsender opp en kvittering på skjermen og en e-post. Kvitteringen på skjermen ga eksempelvis informasjon om at vedkommende ville varsles på e-post «når du får svar», og at saken kunne følges på Saksinnsyn, jf. figur 2 på neste side:

***Figur 2 Skjermbilde av kvittering for innspill via* Si din mening**



For vedtatte planer kunne man trykke på knappen *Send inn klage* (med forklaringen «Du kan klage på vedtaket dersom du er part eller har rettslig klageinteresse»). Her fikk innsender samme kvitteringer som for *Si din mening* (på skjerm, e-post og «Min side»).

6.2.3 Tilbakemelding på innspill

Vi har fått opplyst at de skriftlige rutinene for innsendte planer også ble benyttet i arbeidet med egne planer. I en av etatens skriftlige rutiner sto det: «[V]ær oppmerksom på at bemerkningene skal kommenteres tilstrekkelig.» Det var ikke gitt skriftlig veiledning om hvordan en tilstrekkelig kommentar burde utformes.

Etatens vurderinger av og kommentarer til innspill ble kommunisert gjennom de offisielle dokumentene som forelå, hovedsakelig i offentliggjorte versjoner av planforslaget ved planens milepæler. Ifølge intervjuutsagn skulle innspillene svares ut på en nøktern måte. Etaten hadde også gitt føringer om at det kunne være fint å behandle innspillene tematisk, blant annet for å gjøre plandokumentene mer leservennlige.

Etaten opplevde at det kom stadig flere innspill til planprosesser. Ifølge *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* var ikke Plan- og bygningsetaten godt nok rigget for å ta imot store mengder innspill for deretter raskt å behandle dem på en god måte. Ifølge intervjuutsagn kunne det være hensiktsmessig å få innspillene mer systematisert enn i dag og eventuelt ta i bruk elektroniske verktøy som forenklet innbyggernes innsendelse av innspill og etatens behandling av dem. Ifølge handlingsplanen var det et forbedringspotensial i etatens arbeid på dette området: «[F]or å svare ut og sikre sporbarhet av innspill må vi klare å gi mer tid til god formidling av hvorfor en løsning eller vedtak ble som det ble.» (Plan- og bygningsetaten 2019, side 13)

Bydelene, barnas representanter og andre berørte

Bydelene viste til at etaten ga tilbakemelding på innspillene deres ved å kommentere dem sammen med andre bemerkninger i plandokumentene. Når det gjaldt tilfeller der

etaten ikke tok bydelenes innspill til følge, var det seks bydeler som mente at etaten ikke redegjorde tilstrekkelig for sine vurderinger av innspillene. Blant barnas representanter opplevde 11 av 15 at deres innspill hadde blitt hørt. Fire representanter visste ikke om innspillene de hadde sendt inn, ble hørt. Representantene vi snakket med fra Sentralt ungdomsråd, hadde ikke opplevd å få direkte tilbakemelding, men ønsket direkte tilbakemelding om hvordan saken gikk, og om etaten ville ta til følge innspillene de kom med, eller ikke.

Når vi har intervjuet representanter for kommunens sentrale råd, foreninger, vel og beboeraksjoner som har gitt innspill i én eller flere planprosesser, har vi blant annet stilt spørsmål om de opplevde å bli hørt. Flertallet opplevde at etaten hørte innspillene deres og vurderte dem. Noen opplevde at de ikke ble lyttet til, og at innspillene ikke ble vurdert. Noen av disse mente at dette gjorde at de måtte påvirke planen gjennom å rette innspill mot politisk nivå for å ha mulighet til å bli hørt. Opplevelsen var at utbyggere hadde enklere tilgang til å påvirke på politisk nivå enn det mindre vel og vanlige innbyggere hadde. Flere oppga at det syntes som etaten hadde en kultur for ikke å ville ha medvirkning fra innbyggere, noe som kunne gjøre at den forholdt seg til innspill som kritikk, ikke som muligheter for å skape en bedre plan.

Noen av dem vi snakket med fra vel, organisasjoner og andre organiserte interesser, hadde erfaringer fra en rekke planprosesser, fra ulike områder i byen. De oppga at erfaringene med hvordan etaten hadde tilrettelagt for medvirkning og tok imot innspill, varierte mellom planprosessene, i noen planer hadde de opplevd at etaten både hørte og vurderte deres innspill på en god måte, mens de i andre planer hadde opplevd at innspillene deres ikke hadde blitt hørt. Én hadde opplevd at innspillene vedkommende og andre berørte hadde kommet med tidlig i prosessen, ikke var kjent for de nye saksbehandlerne som hadde overtatt ansvaret for planarbeidet. En annen opplevde at etatens kortfattede kommentarer til innspill i plandokumenter framsto som at etaten kopierte samme formuleringer og ga samme kommentar på ulike innspill, og at dette gjorde at høringsuttalelsene framsto som et spill for galleriet.

Et fåtall av dem vi snakket med, hadde opplevd å få gjennomslag for sine innspill til planprosesser. Enkelte trakk fram at de ikke kunne forvente at samtlige som sendte inn innspill, skulle få gjennomslag hver gang. Derfor var det ifølge dem desto viktigere med en god medvirkningsprosess hvor de som medvirket, opplevde å bli hørt og fikk vite hvorfor deres innspill ikke hadde ført til endringer. Flere oppga at de la ned mye tid og arbeid i å utarbeide høringsuttalelser. Det kunne oppleves som bortkastet tid dersom deres innspill ikke førte til endringer i planforslag, eller som at de ikke ble tatt på alvor, om de ikke fikk begrunnelser for hvorfor et innspill ikke hadde ført til endring.

På spørsmål om de berørte aktørene vi snakket med hadde fått tilbakemelding på hvorfor innspillene deres eventuelt ikke hadde ført til endringer i planforslaget, svarte samtlige at de kunne lese etatens kommentarer i offentlige plandokumenter, men at det der ikke alltid framgikk hvordan etaten hadde vurdert deres innspill, eller hvorfor innspillet ikke hadde førte til endringer i planen. Aktører som oppga å ha løpende dialog med etaten eller deltok i lengre medvirkningsopplegg om konkrete planer, opplevde at det hadde vært mer hensiktsmessig å få tilbakemeldinger på innspillene deres i den løpende dialogen, ikke først i planforslaget til politisk behandling.

Etatens tilbakemelding på innspill i utvalgte planer
Vi har gjennomgått de fleste av innspillene som kom inn til planprogram Mortensrud og områderegulering Skøyen. Vi har rettet oppmerksomheten mot innspill fra aktører med lokal tilhørighet i planområdene, som bydeler, bydelsråd, kommunale råd, foreninger og organisasjoner, borettslag, sameier, velforbund og privatpersoner. Vi har deretter gjennomgått etatens kommentarer til disse bemerkningene i planforslaget til politisk behandling.

Planprogram Mortensrud
Vi har lest 63 av bemerkningene som kom inn ved varsel om oppstart eller ved offentlig ettersyn. I etatens kommentarer til 52 av bemerkningene omtalte etaten momentene som ble tatt opp, om planen ivaretok innspillene, og forklarte hvorfor innspill eventuelt ikke ble tatt til følge. Det var elleve innspill der etaten ikke hadde begrunnet hvorfor den ikke tok innspillet til følge i planen.

Når det gjaldt skolene som var involvert i barnetråkkene, og ungdommene som deltok i ungdomsworkshopen, ga Plan- og bygningsetaten direkte tilbakemelding til disse. Til skolene skrev etaten i april 2016 blant annet: «Vi benytter rapportene [fra barnetråkkene] i det videre arbeidet, og de vil følge saken helt fram til behandling i Bystyret», og i juni 2016 skrev etaten blant annet: «Selve planen skal ut på høring etter sommeren, og dere vil da få tilsendt planmaterialet og kan komme med innspill.» Rapportene fra barnetråkkene var vedlagt brevene til skolene. Når det gjaldt ungdommene, skrev etaten direkte til deltakerne i ungdomsworkshopene. I april 2016 skrev etaten blant annet:

> Vi fikk mye nyttig kunnskap og mange gode innspill til arbeidet med planprogrammet for Mortensrud. Alt dette er nå samlet i en rapport som er vedlagt denne e-posten. Det er kjempefint om dere vil lese rapporten og komme med tilbakemeldinger til meg om dere synes det er noe som mangler, eller burde vært skrevet annerledes.

I juni 2016 skrev etaten blant annet:

> Hvis dere har noen spørsmål eller tilbakemeldinger er det bare å ta kontakt med meg. Ellers kan dere gjerne komme med innspill til planen for Mortensrud. Denne vil bli lagt ut til høring etter sommeren, og blir blant annet sendt til alle skolene på Mortensrud.

Områderegulering Skøyen
Vi har lest 124 av bemerkningene som kom inn ved varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn. Prosjektgruppa som jobbet med områderegulering Skøyen, opprettet arbeidslister og Excel-filer for å holde oversikt over innkomne innspill og hvilke eventuelle endringer de førte til i planen.

For områderegulering Skøyen hadde etaten tematisk oppsummert henvendelsene etter varsel om oppstart og gitt sine kommentarer temavis. I etatens kommentarer til flertallet av temaene omtalte etaten momentene som ble tatt opp, om planen ivaretok innspillene, og forklarte hvorfor innspillet eventuelt ikke ble tatt til følge. I tre andre temaer var det tilfeller der det var momenter i innspillene som etaten ikke hadde kommentert, og tilfeller der etaten ikke begrunnet eller ga en forklaring for hvorfor planen ikke tok innspillet til følge. Dette inkluderte blant annet innspill under temaet *udemokratisk prosess*, som etaten oppsummerte på følgende måte:

> Det hevdes at det har vært en udemokratisk prosess på Skøyen, herunder byplangrep, samarbeid med grunneiere og mangel på medvirkning. Dette gjelder for eksempel saker som behandles etter dette, og ikke må vente på ferdig reguleringsplan.

Etaten pekte i sine kommentarer på mulighet for medvirkning i konkrete detalj-reguleringer, men kommenterte ikke bemerkninger om at det er uvanlig og udemokratisk å behandle detaljreguleringer på bakgrunn av forventet utfall av områdereguleringsplaner før de var politisk vedtatt, at byplangrepet i praksis kan legge føringer for områderegulering, og at behandling av detaljreguleringer etter dette blir for bindende, og at dette ville kunne skje uten at det har vært en åpen prosess med reell medvirkning. Etaten kommenterte ikke den oppfattede skjevheten i at utbyggerne i området ble invitert inn i planprosessen og følgelig fikk legge føringer på byutviklingen uten at innbyggerne ble gitt tilsvarende mulighet til å påvirke planforslaget.

Etaten mente at den hadde svart ut kritikken på en tilstrekkelig måte. Etaten oppga at i denne saken hadde arbeidet med områdereguleringsplan og detaljreguleringsplaner gått parallelt. Fra etaten har vi fått opplyst at det er ikke uvanlig at en detaljreguleringsprosess kunne starte uten at man ventet på endelig vedtak av overordnet plan. I slike tilfeller ville etaten underveis sikre at detaljplanen var i samsvar med de overordnede føringene som lå til grunn i områdereguleringsplanen, og dette hadde også blitt gjort i forbindelse med planprogram og veiledende plan for offentlig rom for Vollebekk.

Etaten mente den åpne kommunikasjonen rundt begge områdereguleringene og detaljplanprosessene på Skøyen hadde gitt større åpenhet og mulighet for å se ting i sammenheng, og dermed bedre mulighet for medvirkning enn det som var vanlig. Byplangrepet var ifølge etaten å se på som en veileder, ikke som en juridisk bindende områderegulering. Videre oppga etaten at alle detaljplaner hadde fulgt normale prosesser når det gjaldt medvirkning og offentlig ettersyn. Etaten oppga videre at den hadde svart på denne kritikken i møter, men at det kunne være uenighet om svaret.

Forslaget til områdereguleringsplanen lå ute til offentlig ettersyn fra 12. juni til 18. september 2017. Ved offentlig ettersyn kom det inn uttalelser fra 141 aktører, inkludert statlige og kommunale virksomheter, vel- og idrettsforeninger, borettslag og privatpersoner. Kommunerevisjonen har gått gjennom 95 av de 141 bemerkningene som kom inn ved denne milepælen. Dette var uttalelsene fra bydelene Frogner og Ullern, lag, velforeninger, sameier og borettslag, idrettsklubber og -forbund, enkeltpersoner og beboergrupper. Kommunerevisjonen har sett innspillene opp mot Plan- og bygningsetatens kommentar til innspillene, slik de framgår av kapittel 1.8 *Bemerkninger og innspill* i forslaget til *Områderegulering Skøyen* datert 29. juni 2018. Her ble hver uttalelse nummerert, oppsummert og kommentert.

I etatens kommentarer til flertallet av bemerkningene ved offentlig ettersyn omtalte etaten momentene som ble tatt opp, om planen ivaretok innspillene, og forklarte hvorfor innspill eventuelt ikke ble tatt til følge. Det var et fåtall av innspillene der etatens kommentarer var noe annerledes. Det inkluderte en del tilfeller der det var momenter i innspillene som etaten ikke kommenterte, og det inkluderte tilfeller der etaten ikke begrunnet hvorfor planen ikke tok innspillet til følge. Det inkluderte også tilfeller hvor etaten ikke kommenterte spørsmål ved eller kritikk av gjennomføringen av planprosessen. Etaten mente at dette var tilstrekkelig utkvittert i plandokumentet, og at den hadde svart på denne kritikken i møter.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde skriftlige rutiner som kunne bidra til at innspill fra forskjellige stadier i planprosessen ble fulgt opp, men hadde ikke skriftlige rutiner eller en foreskreven praksis for hvordan den skulle vurdere, veie og kommentere innspillene. Saksbehandlere beskrev imidlertid en praksis der det enkelte innspill ble vurdert og vektet konkret, selv om etatens kommentarer til innspillene ikke i alle tilfeller var tilstrekkelig, som vi omtaler nedenfor.

Det var samlet sett mangler ved informasjonen utad om hvordan innspill ville bli fulgt opp. Etaten hadde ikke generell informasjon rettet mot innbyggerne om hvordan innspill ble behandlet, eksempelvis på etatens nettsider. Videre var den elektroniske kvitteringen fra *Si din mening* ikke tilpasset innsendte bemerkninger til en plan. Med den bakgrunn var det positivt at de som hadde sendt innspill ved oppstart av områderegulering Skøyen, ble sendt informasjon om framdrift og behandling av innspill.

Etaten syntes ikke å gi tilbakemeldinger på om innspillet var kommet til rett plannivå, eller å ha rutiner eller praksis for å videreformidle innspillet til den aktuelle planprosessen. Etaten hadde ikke skriftlige rutiner for å gi tilpassede tilbakemeldinger til grupper som krever spesiell tilrettelegging, for eksempel barn og unge som hadde deltatt i spesielt tilrettelagte medvirkningstiltak. Samtidig så vi i planprogram Mortensrud og områderegulering Skøyen at etaten hadde gitt tilpasset tilbakemelding på innspill fra barn og unge som hadde deltatt på spesielt tilrettelagte tiltak i planprosessene.

I de offentlige plandokumentene i planprogram Mortensrud og områderegulering Skøyen kunne de fleste som hadde sendt inn innspill, lese etatens vurdering av sitt eget innspill, og i noen tilfeller tematiske oppsummeringer av temaer de og andre hadde tatt opp. I de to gjennomgåtte plansakene syntes i hovedsak innspillene å være vurdert og kommentert. Det var imidlertid innspill i begge plansaker vi har sett på, som etaten ikke hadde kommentert tilstrekkelig, enten ved at innspillene inneholdt momenter som etaten ikke hadde kommentert, eller ved at etaten ikke hadde informert om hvorfor innspillet ikke var tatt til følge. Hvis innspill ikke blir tilstrekkelig kommentert, viser ikke etaten at medvirkningen er reell. Offentligheten og den enkelte innsender får heller ikke informasjon om hvordan det enkelte innspill er vurdert.

7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Plan- og bygningsetaten sørget for at innbyggerne fikk tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker i perioden 2015 til 2018.

7.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonens samlede konklusjon er at Plan- og bygningsetaten ikke i tilstrekkelig grad sørget for at innbyggerne fikk mulighet til å medvirke i alle plansaker.

7.1.1 Tilrettelegging for medvirkning i egne plansaker – lovbestemte krav

Plan- og bygningsetaten kunngjorde oppstart av planarbeid, varslet berørte parter og interessenter og la ut planer til høring og offentlig ettersyn. I noen egne planer gjennomførte etaten et tilpasset opplegg for å involvere innbyggere og sikre medvirkning fra grupper som trengte spesiell tilrettelegging, for eksempel barn og unge. I andre egne planprosesser var medvirkningen begrenset til et minimum.

Plan- og bygningsetaten synes å ha lagt seg på en restriktiv tolkning av lovens krav til medvirkning. Bestemmelsen, slik det står i forarbeidene, innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til ønsket medvirkning. Forarbeidene til plan- og bygningsloven definerer de formelle skrittene som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene, som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. Å kunngjøre oppstart av planarbeidet, varsle berørte parter og interessenter og legge ut planer til høring og offentlig ettersyn er ikke tilstrekkelig for å legge til rette for at alle innbyggere skal kunne medvirke i reguleringsplaner de blir berørt av, eller for å sikre medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta. Selv om de lovpålagte kravene til medvirkning kan virke beskjedne, har kommunen betydelig frihet til å involvere innbyggerne i planprosesser, for eksempel gjennom forskjellige former for aktiv og involverende medvirkning og ved å ta i bruk ny teknologi.

For å informere om planene avholdt etaten gjerne åpne folkemøter, søkte redaksjonell omtale eller hadde åpne kontordager. Etaten hadde også tatt i bruk sosiale medier. Etatens involvering innebar at etaten informerte bredt om planene for at innbyggere og andre berørte skulle kunne avgi skriftlige høringsuttalelser. Etter Kommunerevisjonens vurdering er ikke informasjonstiltak og inkludering ved høring tilstrekkelig for å sikre at innbyggere flest kan komme med sine synspunkter i alle etatens egne planer.

Når det gjelder grupper som trengte spesiell tilrettelegging, hadde ikke etaten rutiner eller en enhetlig praksis som kunne sikre at etaten vurderte hvilke grupper som trengte spesiell tilrettelegging, eller rutiner eller praksis som kunne sikre aktiv medvirkning fra disse.

Samlet sett hadde etaten i undersøkelsesperioden ikke i tilstrekkelig grad sørget for at den oppfylte lovens krav til medvirkning i egne planer. Det synes samtidig som etaten over tid har blitt mer bevisst på å sikre medvirkning fra barn og unge i arbeidet med egne planer, og det ser ut til at etaten i den senere tid i større grad har sørget for medvirkning, jf. 7.1.2 nedenfor.

7.1.2 Beste praksis for medvirkning

I noen, men ikke alle egne planer synes etaten å ha gjennomført et omfattende opplegg for å sikre bred og reell medvirkning fra et tidlig stadium. Der etaten ikke sørget for bred og representativ medvirkning fra et tidlig tidspunkt i egne planer, kan det ha ført til at også de som likevel medvirket eller fikk mulighet til å medvirke i slike prosesser, i svært begrenset grad hadde reell mulighet til å påvirke.

Etaten hadde iverksatt flere tiltak for å sikre åpenhet og god formidling. Det var samtidig fortsatt krevende å formidle kompliserte prosesser, omfattende planer og deres mulige konsekvenser på en måte som var tilgjengelig for innbyggere flest.

Etaten hadde brukt og prøvd ut en rekke ulike medvirkningsmetoder og tilpasset dem til planens behov. Samtidig hadde den få skriftlige rutiner og eksempler å ta utgangspunkt i når den skulle planlegge medvirkningsopplegg. Dette kunne medføre at medvirkning ikke i tilstrekkelig grad var tilpasset den enkelte planprosess, eller at tilpasset medvirkning ikke ble prioritert gjennomført.

Det ser ut til at arbeidet med å prioritere medvirkningstiltak i deler av byen der andelen av befolkningen som normalt deltok, var lavest, fungerte der det ble gjennomført områdeløft, men etaten hadde ikke gjort et tilstrekkelig eget arbeid på dette området.

Etaten hadde gjort en grundig gjennomgang av styrker og svakheter i hvordan den tilrettelegger for og påser medvirkning, og på bakgrunn av det utviklet en handlingsplan og satt tidfestede mål for bedre medvirkning.

Samlet sett hadde Plan- og bygningsetaten i undersøkelsesperioden ikke i tilstrekkelig grad sørget for medvirkning etter beste praksis. Men det ser ut til at etaten i den senere tid hadde sørget for bedre medvirkning og hadde ambisjoner og planer for ytterligere forbedringer.

7.1.3 Plan- og bygningsetatens arbeid med å påse medvirkning i innsendte planer

Plan- og bygningsetaten skal også påse at det er lagt til rette for medvirkning, i planer som utarbeides av andre offentlige organer eller private. I omfang utgjorde innsendte planforslag om lag 90 prosent av alle plansaker som etaten fremmet til politisk behandling i undersøkelsesperioden. Etaten oppfordret forslagsstillere til å legge til rette for medvirkning utover lovens minstekrav. Etaten stilte ikke krav til gjennomføring og dokumentasjon av slik medvirkning. Etaten opplevde at den hadde større handlingsrom enn det den hadde brukt til nå, og ville bruke dette mer aktivt.

Det var flere elementer ved Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner og praksis som bidro til noe medvirkning i innsendte planer, men i undersøkelsesperioden hadde ikke etaten påsett at det ble lagt til rette for medvirkning i den grad plan- og bygningsloven ga hjemmel for.

7.1.4 Behandling og oppfølging av innspill

Plan- og bygningsetaten hadde rutiner som kunne bidra til at skriftlige innspill fra forskjellige stadier i planprosessen ble fulgt opp. Rutinene beskrev ikke hvordan det enkelte innspill skulle behandles, eller hvordan de skulle kommenteres, og stilte ikke krav til begrunnelser dersom innspill ikke førte til endringer i planen.

Kommunerevisjonen har sett eksempler på at etaten ikke hadde kommentert alle innspill i utvalgte plansaker tilstrekkelig. Dette er en svakhet, særlig når innspillene ikke blir tatt til følge. I slike tilfeller kan det skapes en oppfatning av at medvirkningen ikke har vært reell.

Samlet sett var det svakheter i etatens skriftlige rutiner og etablerte praksis for å følge opp innspill fra forskjellige stadier i planprosessen.

7.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Plan- og bygningsetaten å

- tilstrebe medvirkning etter beste praksis i alle plansaker, både egne og innsendte
- konkretisere hvordan den i arbeidet med egne og innsendte planer skal vurdere hvilke grupper som trenger spesiell tilrettelegging for å kunne medvirke, og sikre at den tilrettelegger for at disse gruppene aktivt kan medvirke i planprosesser
- videreføre arbeidet med metodeutvikling knyttet til medvirkning og tilsvarende evaluere og systematisere medvirkningstiltak
- iverksette tiltak for å forbedre ivaretakelsen av påseansvaret for at forslagsstiller legger til rette for tilstrekkelig medvirkning i innsendte planer
- forbedre håndteringen av innspillene som kommer inn, dette særlig med tanke på hvordan de kommenteres der innspillene ikke fører til endringer av planen

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for byutvikling følger opp at Plan- og bygningsetaten iverksetter tiltak som kan gi bedre medvirkning i planprosesser.

8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

I det følgende oppsummerer Kommunerevisjonen vesentlige momenter i uttalelsene fra Plan- og bygningsetaten og byråden for byutvikling, og vurderer disse. Kommunerevisjonen viser for øvrig til Plan- og bygningsetatens uttalelse, som er lagt ved rapporten i vedlegg 3 og byråden for byutviklings uttalelse, som er lagt ved rapporten i vedlegg 4.

8.1 Plan- og bygningsetaten

8.1.1 Etatens uttalelse

Plan- og bygningsetaten skriver at revisjonskriteriene for undersøkelsen er gjennomgått og etatens kommentarer til en viss grad er hensyntatt. Etaten skriver videre at faktabeskrivelsen er god. Plan- og bygningsetaten har i uttalelsen ingen kommentarer til undersøkelsens bruk av metode, datagrunnlag eller kilder av betydning for Kommunerevisjonens konklusjoner. Etaten har per telefon 4. desember 2019 bekreftet at den ikke har innvendinger vedrørende dette.

Plan- og bygningsetaten skriver at den i undersøkelsesperioden og særlig i perioden etter hatt en kontinuerlig utvikling på dette området. Etaten oppgir at den har rettet seg etter bystyrets vedtak om at Oslo skal være en foregangskommune for medvirkning. Den har ansatt en egen medvirkningskoordinator og har utviklet en handlingsplan for medvirkning. I handlingsplanen som kom på plass etter undersøkelsesperioden, framkommer hva etaten mener er beste praksis for medvirkning. Samtidig understreker etaten at medvirkning, som en del av samfunnsutviklingen, vil være i kontinuerlig utvikling.

Plan- og bygningsetaten har flere kommentarer til Kommunerevisjonens kapittel 3 om lovbestemte krav til medvirkning i etatens egne planer. Etaten viser til kapittel 3.1 og siterer Kommunerevisjonen på at Kommunerevisjonen legger til grunn at det ikke er tilstrekkelig å oppfylle lovens krav til medvirkning i alle plansaker. Videre siterer etaten følgende fra Kommunerevisjonens vurdering i kapittel 3 om at Kommunerevisjonen «ikke kunne se at etaten hadde gjennomført en tilfredsstillende kartlegging og vurdering av eventuelle grupper med behov for særskilt tilrettelegging» og at Kommunerevisjonen konkluderer med at Plan- og bygningsetaten «samlet sett i undersøkelsesperioden ikke i tilstrekkelig grad sørget for at den oppfylte lovens krav til medvirkning i egne planer».

Videre bemerker etaten at både loven og lovforarbeidene er lite konkrete om hva som ligger i kommunens plikt til å sørge for medvirkning i planprosessen. Etaten viser til at det framgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven at «[d]e formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning». Videre skriver etaten at selv om kommunen kan og bør tilrettelegge for medvirkning utover de nevnte minstekravene, kan det ikke være tvil om at oppfyllelse av minstekravene innebærer at lovens krav til medvirkning etter plan- og bygningsloven § 5-1 er oppfylt. Etaten viser videre til at faktabeskrivelsen i kapittel 3 beskriver gjennomførte aktiviteter i de reviderte egenplanene som går utover lovens minstekrav, slik den ser det. Plan- og bygningsetaten kan ikke si seg enig i Kommunerevisjonens tolkning av lovens minstekrav til medvirkning.

Etaten oppgir at Kommunerevisjonens fem konkrete anbefalinger alle er aktuelle forbedringstiltak, og at disse direkte eller indirekte er i tråd med de tiltak som fremkommer i etatens handlingsplan for medvirkning. Plan- og bygningsetaten oppgir at dens utviklingsarbeid på medvirkning er satt i system gjennom handlingsplanen og at den vil arbeide videre med Kommunerevisjonens anbefalinger gjennom denne.

8.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Plan- og bygningsetaten skriver at revisjonskriteriene for undersøkelsen er gjennomgått og at etatens kommentarer til en viss grad er hensyntatt. Byrådsavdelingen og etaten fikk tilsendt et utkast til revisjonskriterier 29. mai 2019. Byrådsavdelingen hadde ingen kommentarer, men Plan- og bygningsetaten hadde noen kommentarer og innspill. På bakgrunn av disse tilpasset vi revisjonskriteriene. Disse ble på nytt sendt til Byrådsavdelingen og etaten 26. juni 2019. Verken Byrådsavdelingen for byutvikling eller Plan- og bygningsetaten hadde da ytterligere kommentarer til kriteriene.

Når det gjelder Plan- og bygningsetatens bemerkninger til kapittel 3 om lovbestemte krav til medvirkning i etatens egne planer, vil Kommunerevisjonen vise til at det vi skriver i kapittel 3.1, på side 17, er at

> Ifølge forarbeider til plan- og bygningslovens § 5-1(Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), merknader til 5-1 Medvirkning) skal planmyndigheten som nevnt i kapittel 2 tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene. Det innebærer en plikt til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skrittene som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene – å kunngjøre oppstart av planarbeid og varsle berørte parter og interessenter og å legge ut planer til høring og offentlig ettersyn – er ifølge forarbeidene å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

Kommunerevisjonen er således enig i at det følger av forarbeidene til plan- og bygningsloven at de formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. Minstekravene er å kunngjøre oppstart av planarbeidet, varsle berørte parter og interessenter og legge ut planer til høring og offentlig ettersyn. Vi er også enige i at de gjennomførte aktivitetene vi beskriver i kapittel 3 går utover disse minstekravene.

Samtidig mener Kommunerevisjonen at det er situasjoner hvor oppfyllelse av disse minstekravene ikke er tilstrekkelig for å oppfylle lovens samlede krav til medvirkning i plansaker. Dette gjelder særlig kravene i plan- og bygningsloven § 5-1 om å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging eller om at grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. Oppfylling av de sistnevnte kravene forutsetter etter vårt syn at planmyndigheten bruker sitt faglige skjønn og gjør en kartlegging og vurdering av om det finnes slike grupper som berøres av et planarbeid, og at det på bakgrunn av disse vurderingene er tatt aktive grep for å legge til rette for ønsket medvirkning.

Bystyret vedtok 21.juni 2017 (sak 195) at Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkningsprosesser. Det følger av det at kommunen bør tilrettelegge for medvirkning utover de nevnte minstekravene. De allmenne forventningene til at etaten legger til rette for medvirkning utover minstekravene øker etter Kommunerevisjonens vurdering i komplekse reguleringsplaner som berører mange.

Plan- og bygningsetaten viser til og varsler relevante tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger. Kommunerevisjonen merker seg at noen tiltak allerede er iverksatt, som utarbeidelse av medvirkningsveileder til forslagsstillere som kan bidra til å forbedre ivaretakelsen av etatens påseansvar for medvirkning i innsendte planer. Andre tiltak gjenstår.

8.2 Byråden for byutvikling

8.2.1 Byrådens uttalelse

Byråden har ingen innvendinger til metode, kilder, data eller revisjonskriterier.

Byråden bemerker at rapporten hadde tjent seg på om også forslagsstillerne til de to innsendte reguleringsplanene eller andre forslagsstillere hadde fått gi sin oppfatning av kommunens medvirkningsprosesser. Ifølge byråden kunne også forståelsen av innholdet i begrepet medvirkning contra medbestemmelser fått noe tydeligere plass i rapporten. Byråden understreker at en opplever nok lettere at medvirkningsprosessen har vært bedre om en har fått gehør for sine synspunkter.

Byråden oppga videre at hun opplever en interessekonflikt mellom rask saksbehandling og gode medvirkningsprosesser. Byråden viser til Kommunerevisjonens rapport 7/2018 *Saksbehandlingstid reguleringsplaner* hvor hun i uttalelsen til rapporten siterte følgende fra Oslo kommunes høringsuttalelse av 05.12.2013 til lovforslag om tidsfrist for behandling av planer:

> Oslo kommune er i tvil om veiledende frister er effektive og praktikable. Foreslåtte tolvukersfrist kan forårsake at sluttforberedelsen av et planforslag kan gå på bekostning av den demokratiske prosessen, som anses meget viktig i planarbeidet. (…) Bemerkninger skal vurderes og vektes. Uttalelser ved offentlig ettersyn kan innebære enten administrativt eller politisk initiert - nye tilleggsutredninger og/eller nye alternativer som krever ytterligere høringer m.v.

For ordens skyld opplyser byråden om at medvirkningsprosessen for områderegulering for Skøyen ikke er avsluttet. Planen ble lagt ut på nytt offentlig ettersyn igjen og det ble holdt informasjonsmøte på Skøyen 27. november 2019.

Byråden slutter seg til og støtter Plan- og bygningsetatens uttalelse til rapporten og understreker at Plan- og bygningsetaten kanskje har landets beste kompetansemiljø for arbeid med reguleringsprosesser. Ifølge byråden har etaten stor fokus på medvirkning og er seg bevist bystyrets vedtak 21. juni 2017, (sak 195) om at «Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkning». Plan- og bygningsetaten jobber i følge byråden godt og innovativt med oppfølgingen av dette.

Som svar på Kommunerevisjonens anbefaling til byråden om å følge opp at Plan- og bygningsetaten iverksetter tiltak som kan gi bedre medvirkning i planprosesser, oppgir byråden at hun er opptatt av medvirkning og holdes løpende orientert om Plan- og bygningsetatens arbeid på området gjennom sin virksomhetsstyring.

8.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Vi er enig i byrådens bemerkning om at rapporten hadde tjent seg på om også forslagsstillerne til de to innsendte reguleringsplanene eller andre forslagsstillere hadde fått gi sin oppfatning av kommunens medvirkningsprosesser. Det kunne gitt et enda bredere sett med synspunkter på kommunens medvirkningsprosesser.

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen innhentet opplysninger som har vært nødvendige for å kunne vurdere om Plan- og bygningsetaten sørger for at innbyggerne får tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker. Det innebærer at vi har prioritert opplysninger om innbyggermedvirkning og Plan- og bygningsetatens tilrettelegging for og sikring av dette.

Ifølge byråden kunne forholdet mellom begrepene medvirkning og medbestemmelse fått tydeligere plass i rapporten. Vi er enig i at det er nyttig å skille mellom medvirkning og medbestemmelse. Vi har definert medvirkning i tråd med definisjonen i NOU (2001: 7) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven — Planlovutvalgets første delutredning:* «med medvirkning menes enkeltpersoner og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser». Vi mener det av denne definisjonen framgår at rett til medbestemmelse ikke er omfattet.

Byråden skriver at medvirkningsprosessen for områderegulering Skøyen ikke er avsluttet. Kommunerevisjonen har bare vurdert medvirkningen i områdereguleringen fra varsel om oppstart til saken ble sendt til politisk behandling 29. juni 2017.

Byråden slutter seg til og støtter Plan- og bygningsetatens uttalelse til rapporten. Kommunerevisjonen viser til vurderingen av den i 8.1.2.

Byråden viser til relevante tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefaling.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådet (2019).

Oslo kommune. Bystyret (2017). *Privat forslag av 27.04.2016 fra Espen Ophaug (V) og Odd Einar Dørum (V) om medvirkningsprosesser i Oslo kommune.* Sak 195. Oslo: bystyrets sekretariat.

Oslo kommune. Bystyret (2018). *Kommuneplan for Oslo 2018 – Vår by, vår framtid*. Oslo: Oslo Bystyre.

Kommunerevisjonen (2018). *Saksbehandlingstid reguleringsplaner. Detaljregulering i Oslo kommune*. Rapport 7/2018. Oslo: Kommunerevisjonen.

Plan- og bygningsetaten (2012). *Forslag til helhetlig strategi for medvirkning i større planprosesser og byplanlegging.* Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2013). *Fornebubanen Lysaker–Majorstuen. Planprogram for T-bane med tilhørende anlegg og regulering av Majorstuen, Vækerø og Skøyen*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2015). *Kommunikasjonsstrategi PBE 2014-2016*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2016). *Plan- og bygningsetatens praksis for medvirkning*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2017a). *Områderegulering Skøyen. Forslag til offentlig ettersyn 12.06.2017*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2017b). *Områderegulering Skøyen. Forslag til politisk behandling 29.06.2017*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2017c). *Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene av 01.01.2018.* Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2019). *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2019b). *Medvirkning i innsendte reguleringsplaner. En veileder for forslagsstillere og fagkyndige.*

Notat 319/2017 *Oppfølging av handlingsplan for økt boligbygging* – vedtakspunkt 5.

b) Eksterne referanser

LOV-2008-06-27-71 – *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)

FOR- 2017-06-21-854 – *Forskrift om konsekvensutredninger*.

Bakkemoen, E. (2019): *Plan- og bygningsetaten åpner for å rive Amalienborg på Skøyen.* Nyhetsartikkel i Aftenposten, publisert 09.09.2018, oppdatert 10.09.2018: https://www.aftenposten.no/osloby/i/6nRzlO/Plan--og-bygningsetaten-apner-for-a-rive-Amalienborg-pa-Skoyen. Besøkt 18.09.2019.

Dagsavisen (2018). *Kunngjøring om oppstart av detaljregulering i Oslo.* *https://www.dagsavisen.no/polopoly_fs/1.1155332.1528380595!/menu/standard/file/2905%20Kunngj%C3%B8ring%20B%C3%B8lgeblikk%2080x250.pdf*

DOGA og Designit (2017). Presentasjon *Folketråkk – et initiativ fra DOGA* fra frokostmøte 24.03.2017: https://doga.no/globalassets/dokumenter/folketrakk_frokostmote-24.3.17.pdf

Hegna, I.A. (2019). https://www.dn.no/arkitektur/sukkerbiten/ingvil-aarholt-hegna/sukkerbiten/innlegg-a-overse-eller-direkte-overkjore-folks-engasjement-og-interesse-for-sitt-narmiljo-er-svart-uklokt/2-1-661194

Klausen, J.E., Arnesen, S., Christensen, D.A., Folkestad, B., Hanssen, G.S., Winsvold, M. et al. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014). *Medvirkning i planlegging*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2018). *Reguleringsplanveileder*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Knudtzon, L.C. (2018): *Kan vi snakke om medvirkning? Sivilsamfunnets innflytelse og bidrag i reguleringsprosesser.* Phiolosphiae doctor (ph.d.) Thesis 2018:81 ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Fakultet for landskap og samfunn, Institutt for by- og regionplanlegging.

Kommuneloven (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107

Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven § 5-2. Medvirkning i planleggingen: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen-/-5-2-horing-og-offentlig-ettersyn/id556756/. Veilederen er basert på lovens forarbeider.

KS (2013). *Hvordan involvere innbyggerne.* Oslo: KS.

Ot.prp. nr. 32. (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).* Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/

Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. og Aamo, A.S. (2011). *Utbyggerstyrt utvikling?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

NOU 2001: 7 (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.* Oslo: Miljøverndepartementet.

Ringhold, T. og Nyseth, T. (2018). «Medvirkning» i Sandkjær Hanssen, Gro og Aarsærther, Nils (red.). *Fungerer plan- og bygningsloven etter intensjonene?* Universitetsforlaget. Oslo.

Sandkjær Hanssen, G. (2013): Negotiating Urban Space. Challenges of Legitimacy in Urban Planning, ph.d.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.

Schmidt, L., Guttu, J., & Knudtzon, L. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR).

Språkrådet & Statsspråk (2009, mai 22). Ordkommisjonen. *Statsspråk: bladet for godt språk i staten*, ss. 1–4.

Wøhni, A. (2007). *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene.* Sandvika: Asplan Viak.

Figuroversikt

Figur 1 Veileder for medvirkning med faseinndeling 43
Figur 2 Skjermbilde av kvittering for innspill via Si din mening.....50

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er de krav og forventninger Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autorative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen er blant annet utledet fra *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) kapittel 5 med forarbeider og prosessreglene for reguleringsplanleggingen, rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging og veileder om reguleringsplan og medvirkning i planprosesser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Problemstillingen for denne forvaltningsrevisjonen er:

- Sørger Plan- og bygningsetaten for at innbyggerne får tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker?

Plan- og bygningsloven beskriver ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets *Reguleringsplanveileder* (2018) et opplegg der medvirkning i hovedsak skjer i flere faser av planprosessen, gjennom blant annet kunngjøring og varsling av oppstart, formell høring og offentlig ettersyn. De lovmessige kravene til disse fasene danner minimumskrav sammen med bestemmelsene i lovens kapittel 5 *Medvirkning i planleggingen*. Videre understreker reguleringsplanveilederen at riktig medvirkning tilpasset den enkelte reguleringsplanen er viktig for å sikre effektive og gode planprosesser. Prinsippet om medvirkning er forankret i plan- og bygningsloven § 1, som blant annet sier at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Videre skal prinsippet om universell utforming ivaretas i planleggingen og i kravene som stilles til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstsvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. I det følgende gjøres det nærmere rede for revisjonskriteriene og grunnlaget for disse.

Legge til rette for medvirkning

Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten bør ha rutiner og en etablert praksis som sikrer at det legges til rette for medvirkning. Dette omfatter blant annet at etaten i egne plansaker
  - kunngjør oppstart av planarbeidet og varsler berørte parter og interessenter
  - kartlegger, vurderer og involverer berørte aktører
  - sikrer aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge
  - legger ut planer til høring og offentlig ettersyn

- Videre skal Plan- og bygningsetaten påse at det er lagt til rette for medvirkning i planer som utarbeides av andre offentlige organer eller private. Dette omfatter blant annet at etaten
  - kan gi råd om planprosessen og bistå med å legge til rette for medvirkning
  - kontrollerer at medvirkningen blir gjennomført og dokumentert

Utledninger:
Kravet om å legge til rette for medvirkning følger av plan- og bygningsloven § 5-1 første ledd:

> Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) er de formelle skrittene som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene, å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

Det er generell enighet om at medvirkningen bør skje så tidlig som mulig i planprosessen, fordi mulighetsrommet for påvirkning og for å få fram nye ideer er størst i planprosessens tidligste faser (KMD 2014; KS 2013; Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). For å kunne medvirke i en planprosess må innbyggerne vite om den. Selv om loven ikke stiller krav om medvirkning i eller informasjon om planarbeidet i idéfasen før oppstart av planarbeidet, kan planmyndigheten involvere andre offentlige organer, innbyggere og interessenter på tidligere tidspunkter om det er hensiktsmessig for egne planer. Plan- og bygningsloven stiller følgende krav om varsling av berørte offentlige organer og andre interesserte og kunngjøring ved oppstart av planarbeidet (jf. § 12-8 første, tredje og fjerde ledd):

> Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. [...]
>
> Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.
>
> Ved varsel om oppstart og kunngjøring skal avgrensningen av planområdet angis.

Når det gjelder reguleringsplaner, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og om mulig andre rettighetshavere i og naboer til planområdet når de er direkte berørt, underrettes på en hensiktsmessig måte om at planarbeidet tas opp. Nabo til planområdet omfatter i denne sammenheng også dem som blir varslet som gjenboere i forbindelse med byggesaker. Gjenboere er eiere, festere eller brukere av en eiendom som ligger på andre siden av vei eller lignende uten felles grense med angjeldende eiendom. Ifølge lovkommentaren vil hva som er hensiktsmessig, variere, men underretning ved brev eller e-post kan være kurant. Det er samme krav til kunngjøring ved planoppstart som ved oppstart av arbeidet med kommuneplanens arealdel, jf. § 11-12.

Dersom andre enn planmyndigheten selv skal utarbeide planforslaget, er det et krav om at planspørsmålet først skal tas opp med og legges fram for planmyndigheten i møte, jf. § 12-8 andre ledd. Hensikten med oppstartsmøtet er at kommunen blir informert om planlagt innhold i og avgrensing av reguleringsplanen. Kommunen kan også gi råd om «utforming av planforslaget og opplegget for planprosessen, dokumentasjon og prosessbistand, f.eks. knyttet til medvirkningsaspektet» (KMD 2018, kapittel 3.3.2 *Oppstartsmøtet*). Det er ikke formkrav til møtet, men det følger av god forvaltningsskikk å skrive referat.

Dersom reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Plan- og bygningsloven § 4-1 andre ledd stiller krav om at planprogrammet da gjør rede for «formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger». Videre skal forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, normalt samtidig med varsling av planoppstart.

Plan- og bygningsloven § 5-1 andre ledd fastslår at kommunen har et særlig ansvar for å tilrettelegge for grupper som har behov for spesiell tilrettelegging:

> Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Involvering av de tause stemmene trekkes fram som spesielt viktig for å oppnå vellykket innbyggerinvolvering (KS' idéhefte *Hvordan involvere innbyggerne* 2013). Mens noen innbyggere er ressurssterke og effektive formidlere av sine standpunkter, er andre innbyggere og grupper i utgangspunktet tause og vanskeligere å få i tale. For at innbyggermedvirkningen ikke skal gi «ekstrastemmer» til innbyggerne som er mest frampå, er det viktig at planmyndigheten sørger for interessene til dem som ikke har samme evne eller mulighet «til å hevde seg» (KS 2013, side 11).

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging skal bidra til å styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Kapittel 4 *Krav til den kommunale planleggingsprosessen* angir kommunens skal-plikter angående medvirkning fra barn og unge, som følger i punkt d:

> Organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta.

Som det understrekes i rundskriv T-2/08 *Om barn og planlegging*, er ikke barn og unge rettighetshavere i formell forstand. De blir ikke varslet som grunneiere eller naboer og kan heller ikke alltid selv formulere eller ta opp sine krav. De har heller ikke økonomiske ressurser. Jo yngre barna er, desto mer avhengig er de av at de voksne ivaretar deres behov og sørger for at barn og unges stemmer blir hørt. I plan- og bygningsloven er barn og unge direkte nevnt, men andre grupper kan også ha behov for særskilt tilrettelegging for å kunne medvirke. Personer med ulike funksjonsnedsettelser, eldre, særlig eldre med sviktende helse, eller minoriteter kan ha behov for slik tilrettelegging (KMD 2014).

Det er opp til forslagsstiller å kartlegge og vurdere hvem de berørte interessene er, hvilke aktører som trenger særskilt tilrettelegging, og framgangsmåten for at disse sikres gode muligheter til medvirkning (KS 2013). Hvem som er berørt, er avhengig av planens omfang og av planområdet. Noen reguleringsplaner vil berøre hele befolkningen i et område, mens andre planer berører noen enkeltgrupper særlig. Der en plansak berører bestemte grupper særskilt, bør man anstrenge seg ekstra få å få disse gruppene i tale. I saker som berører hele befolkningen i et område, «er utfordringen å nå frem til dem som ikke så lett selv tar kontakt» (KS 2013, side 11).

Som KS understreker, motiverer institusjonaliserte medvirkningstiltak som ungdomsråd og lokalutvalg til langsiktig deltakelse (KS 2013, side 13). Det er videre viktig at de etablerte kanalene for medvirkning benyttes når det er relevant, som kommunale råd for eldre, for barn og unge og for funksjonshemmede. Kommuner er pålagt å ha eldreråd (eldrerådsloven) som skal være et rådgivende organ i alle saker som gjelder levekår for eldre, og å ha råd eller en annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne (lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne), slik «at de sikres åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for dem» (KS 2013, side 6). Når det gjelder involveringen av disse rådene, er det viktig at kommunene har gode rutiner for systematisk inkludering av disse i beslutningsprosesser (Klausen et al. 2013, side 49).

I Oslo er også bydelene viktige aktører som kjenner innbyggernes levekår, behov og ønsker godt. I byrådsplattformens kapittel om grønn byutvikling trekker byrådet fram enkelte målsettinger hvor medvirkning er sentralt. Byrådsplattformen understreker at «Oslo består av mange mindre lokalsamfunn med egen identitet og lokalt særpreg som det er viktig å ta vare på». Videre vil byrådet «sikre god lokal medvirkning, styrke bydelenes rolle i planarbeidet og utvide bydelenes ansvar for drift og vedlikehold av det offentlige rom» (byrådsplattformen, side 23). Bydelene i Oslo har ordninger som skal ivareta barna og unges interesser i plansaker: barnas representant. Det er også ungdomsråd, både på by- og bydelsnivå.

Det er en rekke metoder og tiltak kommunen kan bruke for å legge til rette for generell og spesifikk medvirkning, fra tradisjonelle folkemøter til bruk av barne-, folke- og eldretråkk og oppsøkende tiltak for å få innbyggerne i tale der de er. Kommunen bør sørge for at formålet med medvirkningen bestemmer metodene, og at man for noen grupper legger opp til en aktiv og oppsøkende medvirkningspolitikk (KS, 2013, ss. 10-11). Noen målgrupper må oppsøkes og informeres spesifikt om planen og prosessen og formålet med medvirkningen, og deltakelsen må skje der målgruppa er – på deres premisser for at disse gruppene skal bli hørt (KS 2013, side 11). Slik kan man unngå at innbyggere og grupper som er ressurssterke og ofte deltar, får «ekstrastemmer» (KS, 2013, s. 11).

I forskjellige faser av prosessen har medvirkningen gjerne ulike formål. Plan- og bygningsloven krever at planer skal legges ut til høring og offentlig ettersyn for å sikre berørte parter mulighet til å gi innspill og tilbakemelding (§ 5-2). Dette gjelder alle planer, fra overordnede kommuneplaner og helt ned til reguleringsplaner (område- og detaljreguleringer). Høringer egner seg godt relativt sent i planprosessen, fordi det krever et ferdig utarbeidet forslag. Det kan være lettere for innbyggere å komme med gode innspill her når rammene for beslutningene er klarlagt (KS 2013, side 12). Å få gode og grundige uttalelser fra dem som berøres av planene, er svært viktig både for at planene kan få det best mulige innhold, og for den enkeltes rettssikkerhet (jf. KMDs lovkommentar til plandelen av plan- og bygningslovens kapittel 5 *Medvirkning i planleggingen*, basert på lovens forarbeider).

§ 5-2. Høring og offentlig ettersyn

> Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

> Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.
>
> Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.
>
> Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype.

Å sende et planforslag, planprogram eller planstrategi på høring betyr ifølge lovkommentaren at det sendes ut til berørte parter, i vid forstand, til uttalelse. «Private organisasjoner og institusjoner» omfatter enhver form for interesseorganisasjon eller organisasjon for formål eller hensyn som er relevante for avgjørelsen av den aktuelle plansak. Uttrykket omfatter både landsomfattende interesseorganisasjoner og lokale organisasjoner, lag og klubber, herunder også politiske partier og organisasjoner. Ifølge lovkommentaren må planmyndigheten «kunne avgrense utsendelser til det som er naturlig og rimelig ut fra ressurshensyn og sakens betydning», da offentlig kunngjøring og ettersyn gir alle som berøres, mulighet til å gjøre sine synspunkter gjeldende. Planprosessen skal dokumenteres, og dokumentasjonen skal framstilles elektronisk underveis.

Plan- og bygningsloven § 5-2 krever at det skal legges til rette for bruk av elektroniske medier i planleggingen. Ifølge lovkommentaren betyr dette at planarbeidet og de endelige planene bør tilpasses behandling og presentasjon i digitalt format og brukergrensesnitt. Dette gir muligheter for informasjon og utveksling av synspunkter i plansaker. Plikten omfatter å legge til rette for å benytte slike medier både til presentasjon av planforslag mv. og for innhenting av synspunkter, i alle faser av planprosessen. Dette vil gjelde fra det første varselet om at planarbeid starter, til offentliggjøring av endelig planvedtak (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)).

Foregangskommune for medvirkning

Revisjonskriterier

- Ved fremme av egne plansaker bør Plan- og bygningsetaten ha rutiner og etablert en praksis som sørger for medvirkning etter beste praksis. Dette omfatter blant annet å
  - sørge for at reell, bred medvirkning starter tidlig og gjennomføres i alle planprosessens faser
  - sørge for åpenhet og god formidling om planprosessen
  - bruke ulike medvirkningsmetoder tilpasset den enkelte planprosess
  - prioritere medvirkningstiltak i områdene av byen der andelen av befolkningen som deltar, er lavest

Kommunerevisjonen legger til grunn at beste praksis er en standard som går lenger enn plan- og bygningslovens krav til medvirkning. For å belyse kriteriet vil vi undersøke kommunens praksis etter mer spesifikke forventninger, som dels er formulert i bystyrevedtak og komitémerknader, dels i byrådets dokumenter og dels i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledning. Forventningene overlapper delvis med lovens krav, men går også lenger enn lovens krav. Kommunerevisjonen legger til grunn at reell medvirkning betyr at innspill som kommer, har reell mulighet til å påvirke planen. Det forutsetter at medvirkningen skjer tidlig, og at alle innspill konkret vurderes

med tanke på om de kan og bør påvirke planen. Man vil også kunne forvente å observere eksempler på at innspill har ført til endringer i planer.

- Videre bør Plan- og bygningsetaten sørge for at rutiner og praksis for medvirkningsarbeidet kontinuerlig forbedres, blant annet gjennom egenevalueringer og å prøve ut og videreutvikle medvirkningsmetoder og ta i bruk ny teknologi.

Utledninger:
Bystyret fattet 21. juni 2017 (sak 195) følgende vedtak om at Oslo skulle være en foregangskommune for medvirkningsprosesser og prioritere tiltak som kunne øke medvirkning i områder hvor andelen av innbyggere som deltar, var lavest:

1. Bystyret ønsker at Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkningsprosesser og ber byrådet legge denne målsettingen til grunn for sitt arbeid.
2. […]
3. Bystyret ber byrådet prioritere tiltak som kan øke medvirkning i de områdene av byen hvor andelen av befolkningen som deltar i medvirkningsprosesser er lavest.

Finanskomiteen behandlet saken i møtet 1. juni 2017 (sak 69). Finanskomiteens merknader viste til at det avgjørende spørsmålet i saken var hvordan en stor kommune som Oslo kunne sørge for at en enkelt borger skulle kunne komme med innspill og bidra i de store prosessene på rådhuset og i etatene:

> Komiteen mener at et levende demokrati er avhengig av medvirkning. Medvirkning bidrar til et bedre resultat, ved at man får nye ideer og bedre løsninger og innspill fra folk som kjenner sitt område av byen. Det kan også bidra til et redusert konfliktnivå fordi folk har blitt tatt med på råd tidlig i prosessen. Medvirkning bidrar til å styrke tillitten mellom innbygger og kommune, og gjør veien fra den enkelte borger og nabolaget til Rådhuset kortere.

Komiteens flertall, medlemmene fra A, H, MDG, V og SV, viste blant annet til at erfaringer viste at stor grad av medvirkning styrket det representative demokratiet og de folkevalgtes rolle, fordi det økte beslutningenes legitimitet og innbyggernes engasjement også mellom valg. Komiteens flertall understreket at medvirkning var spesielt viktig og særlig krevende i de store planprosessene, og trakk fram utfordringer med den raske veksten i Oslo. Disse utfordringene kunne gjøre det er vanskeligere å engasjere innbyggerne før de fikk oversikt over hva prioriteringene ville bety i deres eget nærområde.

Komiteens flertall fant det videre avgjørende at medvirkning skjedde i alle ledd av planprosesser, ikke minst for å sikre at helt nye ideer og forslag kommer på bordet. Disse medlemmer mente det var spesielt viktig at byrådet ser på hvordan vi kan øke kunnskapen om hvilke prioriteringer og avgjørelser som tas når. Flertallet berømmet byrådet for å prøve ut nye metoder for å spre kunnskap om kommuneplanen til innbyggerne. Flertallet trakk videre fram at medvirkning kunne redusere konflikter knyttet til prosessen og gi den endelige beslutningen større legitimitet. På samme tid fant flertallet at «det er svært viktig at vi har rom for reell påvirkning med nye ideer, endringer og gjennomslag når vi inviterer til medvirkning. Hvis ikke, sprer vi frustrasjon og mistillit». Videre mente komiteens flertall at Oslo kommune burde vurdere å lage en enkel og oversiktlig medvirkningsmanual eller håndbok som viste hvordan man går fram for å påvirke, hvor man finner informasjon, hvilke etater som er

involvert i ulike planer, hvordan saksgangen mellom etater, byråd og bystyre fungerer, og når det er viktig å komme med innspill.

Bystyret vedtok 6. september 2017 (sak 235) at byrådet blant annet skulle rapportere om arbeidet «for at medvirkningsprosessene kontinuerlig forbedres», og at planprosesser i småhus- og transformasjonsområder skulle ivareta mulighet for reell medvirkning i følgende vedtakspunkter:

> 2. Bystyret ber byrådet om å følge opp det gode medvirkningsarbeidet som er startet i forbindelse med kommuneplanarbeidet og jobbe for at medvirkningsprosessene kontinuerlig forbedres.
>
> 3. Bystyret ber byrådet om et notat som viser muligheter for innovasjon i medvirkningsprosessene knyttet til områdereguleringer.
>
> 6. Utvikling i småhusområder skal basere seg på kommunal planlegging med helhetlige forslag som sikrer god byutvikling, gode boliger, gode bomiljøer og en sosial profil, samt helhetlig planlegging for arealbruk, transport og trafikkavvikling. Dette må innebære forutsigbare og langsiktige planprosesser, en aktiv kommune som planlegger og tydeligere kvalitetskrav. God medvirkning skal også sikres gjennom denne måten å planlegge områdene på. Byrådet bes arbeide for at framtidige prosjekter i regi av private utbyggere i disse områdene også skal ha en høy andel ikke-kommersielle boliger og leieboliger uten profitt.
>
> 7. Planprosesser i småhus- og transformasjonsområder skal ivareta en reell mulighet for medvirkning både for bydeler og innbyggere. Medvirkningsprosessen må starte så tidlig at resultatet ikke kan være gitt. Berørte grupper og interesseorganisasjoner for blant annet idrett, kultur, miljø, barn og unge skal selv kunne nominere deltakere til samspillsgrupper og lignende fora, og det skal være full åpenhet om hvem som deltar og hvorfor disse er valgt. Det skal være full åpenhet om alle planprosesser.
>
> 8. Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi skal behandles samlet og det skal fremmes et helhetlig forslag for bystyret. Forslaget skal synliggjøre de innspillene som er kommet inn gjennom den demokratiske høringsprosessen.

Byrådet har påpekt at det er opptatt av åpenhet og medvirkning, og at medvirkning er et sentralt element i tillitsbasert styring og ledelse. Med tillit som strategi skal tjenestene utvikles sammen med innbyggerne, og de skal involveres i idé-, plan- og utviklingsfasen av byplanlegging og utvikling av andre tjenesteområder (notat 30/2018 *om oppfølging av bystyrevedtak om Oslo kommune som foregangskommune på medvirknings-prosesser*). I møte 23. mai 2017 (sak 1055 *tillitsbasert styring og ledelse*) vedtok byrådet at tillit skal være et bærende prinsipp i styring og ledelse i Oslo kommune. Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo skal kjennetegnes av blant annet

- gode beslutningsgrunnlag
- bred deltakelse fra innbyggere
- åpenhet og god kommunikasjon
- god samhandling og samordning på tvers
- innbyggerorienterte digitale tjenester

I notat 30/2018 *om oppfølging av bystyrevedtak om Oslo kommune som foregangskommune på medvirkningsprosesser* understreker byrådslederen viktigheten av klarspråk for å legge til rette for medvirkning, og at for å være en foregangs-kommune har byrådsavdelingene og sektorene et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging.

I byrådsplattformen for 2015–2019 skriver byrådet som nevnt at det «vil sikre god lokal medvirkning» og «styrke bydelenes rolle i planarbeidet» (Byrådet, 2015, s. 23). I byrådsplattformens kapittel om grønn byutvikling sier byrådet videre at det vil «forlenge, forsterke og fornye ordningen med bydelsvise områdeløft med satsing på lokal frivillighet, kultur og medvirkning, hvor målet er en mer bærekraftig by og sosial utjevning» (byrådet 2015, side 25).

I tildelingsbrevene til Plan- og bygningsetaten har Byrådsavdeling for byutvikling tydeliggjort sine forventninger til medvirkning. I tildelingsbrevet for 2018 til Plan- og bygningsetaten understreket Byrådsavdeling for byutvikling at innbyggernes behov skal danne utgangspunktet for hvordan kommunen utvikler og tilbyr tjenester, og viste til at bystyret har vedtatt at Oslo skal være en foregangskommune for medvirkningsprosesser. Alle virksomheter har et ansvar på sitt område. Etatens prioriterte oppgaver ville, ifølge budsjettet for 2018, blant annet være knyttet til å

- tilrettelegge for medvirkning i byutviklingsprosesser
- forestå forutsigbar plan- og byggesaksbehandling

Når det gjelder å tilrettelegge for medvirkning i byutviklingsprosesser, skrev Byrådsavdeling for byutvikling følgende i tildelingsbrevet:

> Byutviklingsprosesser berører mange, noen berøres direkte og andre mer indirekte. De prosessene som etableres for medvirkning må dekke behovene til ulike aktørgrupper, velforeningers behov, ulike interesseorganisasjoner og bydelenes behov. Omforming, fortetting, behov for areal til offentlige formål, økende eiendomspriser og arealknapphet i byggesonen skaper ofte motsetninger i byutviklingsprosesser. Prosessene må sikre at alle får mulighet til å gjøre seg kjent med og kunne gi innspill til det materielle innholdet i planarbeidet. Etaten må videreutvikle ulike metoder for å sikre at alle grupper får tilpasset medvirkning til byutviklingsprosessene. Byrådsavdelingen er kjent med at etaten prøver ut aktivt og åpent samspill med berørte parter i utviklingsområdene, jf. Smestad og Slemdal.

I tildelingsbrevet for 2017 understreket Byrådsavdeling for byutvikling at innbyggernes behov «skal danne utgangspunkt for hvordan kommunen utvikler og tilbyr tjenester», og at innbyggerdialog, samarbeid og brukermedvirkning var avgjørende for å nå dette.

I tildelingsbrevet for 2015 ba Byrådsavdeling for byutvikling etaten om følge med på regjeringens arbeid med forenklinger i plan- og byggesaksprosessene. Videre ba byrådsavdelingen etaten om å bruke eksisterende lovverk med sikte på å effektivisere planprosesser, samtidig som god fysisk kvalitet, hensynet til medvirkning og forsvarlig beslutningsgrunnlag ivaretas.

Å legge til rette for og sikre medvirkning i planprosesser bør tilpasses den enkelte planprosess og formålet med medvirkningen i den. For å sikre dette kan kommunen ha en overordnet strategi for medvirkningen (KMD 2014, side 21; KS 2013, side 12). Jo mer kompleks en plansituasjon er, desto viktigere er det å ha en medvirkningsstrategi som «er målgruppebasert og som identifiserer aktuelle berørte parter og interesser» (KMD 2014, side 19). Design og bruk av tilpasset kunngjøring og andre tilpassede medvirkningsformer kan sikre deltakelse fra flest mulige interessegrupper. En blanding av tiltak og medvirkningsmetoder er ofte avgjørende for å få fram de representative og nyttige bidragene i brede planprosesser (KMD 2014). For at medvirkning skal lykkes, er systematiske rutiner for inkludering i beslutningsprosessene i planprosessens ulike faser også en suksessfaktor (Klausen, et al., 2013, s. 49).

Videre bør kommunen orientere om rammene for prosessen, herunder om hvilke arenaer og påvirkningsmuligheter innbyggerne har i planprosessens ulike faser, noe som kan bidra til å gi innbyggerne realistiske forventninger (KMD 2014).
Medvirkningsopplegget i en plansak bør ifølge KMD (2014) så langt som mulig være fastsatt og kjent på forhånd og omfatte en beskrivelse av følgende forhold:

- hensikt, mål og premisser for planarbeidet og eventuelle usikkerheter i planprosessen
- mål og sannsynlig tidsramme for hver planfase, inkludert areaer, metoder og frister for innspill
- opplegg for vurdering og diskusjon av alternative forslag som kan komme opp
- deltakende grupper, rollene til de ulike representantene som er involvert i prosessen, og deres kontaktopplysninger

En forutsetning for at innbyggere og berørte skal kunne medvirke, er at de forstår informasjonen om planen, planprosessen og medvirkningens rolle. Informasjonen må altså være forståelig og tilgjengelig og kan ikke forutsette spesifikk juridisk eller planfaglig kunnskap (KMD 2018). En aktiv informasjons- og opplysningsvirksomhet med bruk av et klart og forståelig språk er en måte å legge til rette for medvirkning på. Dette omfatter å informere om formålet med at innbyggerne sier sin mening, hvordan innbyggerne kan komme med sine innspill, hva innspillene skal brukes til, og hvilke forventninger innbyggere og berørte aktører kan ha til bruken av deres innspill i beslutningsprosessen (KS 2013).

Innbyggermedvirkning som kan påvirke planen

Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten bør ha rutiner og praksis for å følge opp innspill fra forskjellige stadier i planprosessen, herunder ulike medvirkningstiltak, høring og offentlig ettersyn. Dette omfatter blant annet at
  - etaten konkret vurderer og vekter innspill som kommer inn i planprosessens ulike faser
  - etaten informerer om hvordan innspill blir fulgt opp
  - etaten gir innbyggere, bydeler og berørte aktører som har sendt inn innspill tilbakemelding og at
  - etaten informerer om hvorfor innspill eventuelt ikke blir tatt til følge

At muligheten for medvirkning i en planprosess *føles* reell, er en av de viktigste forutsetningene for at medvirkningen skal lykkes (Schmidt, Guttu & Knudtzon 2011, side 83; Klausen, et al. 2013, side 10; KS 2013 side 13). At medvirkningen *er* reell, innebærer at planmyndighetene «tar inn over seg informasjonen som kommer og argumentene som fremsettes» (Schmidt, Guttu & Knudtzon 2011, side 129). Dette forutsetter et mottaksapparat og rutiner og praksis for å ta ned, vurdere og følge opp innspillene som kommer inn.

Medvirkning skaper forventninger til at ideer, innspill og innsigelser skal føre til konkrete resultater. Samtidig kan planprosesser være uoversiktlige og vare over tid, slik at det er vanskelig for en uerfaren å enkelt se virkningene av medvirkningen (KMD 2014). Derfor er det nødvendig å gi innbyggerne informasjon om hvordan innspill blir tatt ned og vurdert, og rutinemessig gi tilbakemelding på innspillene. Innbyggerne bør

få tilbakemelding, enten innspillet deres har ført fram eller ei (KS 2013, side 14). Byrådslederen understreker i notat 30/2018 at medvirkning «må gi en reell opplevelse av å bli lyttet til og at innvendingene kvitteres ut på en ryddig måte der disse ikke når frem eller fører til endring(er)» (side 2).

Vedlegg 2 Metode

Om forvaltningsrevisjon
De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte virksomheten opp mot. For å svare på spørsmålet om virksomheten har nådd de gitte målene eller etterlevd aktuelt regelverk, samler vi inn relevante data, som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen
Kommunerevisjonen har rettet undersøkelsen mot Plan- og bygningsetaten. Vi sendte oppstartsbrev om undersøkelsen til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 24. april 2019. Vi gjennomførte et oppstartsmøte med Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 14. mai 2019.

Byrådsavdelingen og etaten fikk tilsendt et utkast til revisjonskriterier 29. mai 2019. Byrådsavdelingen hadde ingen kommentarer til kriterieutkastet. Plan- og bygningsetaten hadde noen kommentarer og innspill. På bakgrunn av innspillene tilpasset vi revisjonskriteriene og sendte dem på nytt til Byrådsavdelingen og etaten 26. juni 2019. Verken Byrådsavdelingen for byutvikling eller Plan- og bygningsetaten hadde ytterligere kommentarer til kriteriene.

Kommunerevisjonen sendte vår samlede faktaframstilling til Plan- og bygningsetaten 2. oktober 2019 og gjorde enkelte endringer i vår framstilling på bakgrunn av etatens tilbakemeldinger og ny dokumentasjon. Vi ga en muntlig presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner til Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 1. november 2019.

Data og analyse

<u>Analyse av enkeltsaker</u>
Vår gjennomgang av enkeltsaker har vært en kilde til sentrale revisjonsbevis i denne undersøkelsen. Vi har valgt ut og gjennomgått saksdokumenter i til sammen fire reguleringssaker, hvorav to var etatens egne planer, og to var innsendte planer fra private forslagsstillere. Utvalget er dels gjort tilfeldig og dels skjønnsmessig.

Utvalgsmetode: Vi har valgt fire plansaker som dekker fire ulike områder av Oslo, som fra etatens side ble ferdigstilt og sendt til politisk behandling i 2017 og 2018. Vi har blant annet valgt planer som det har blitt sendt inn forholdsvis høye antall innspill til. To av dem er etatens egne overordnede planer, hvorav én er en juridisk bindende områderegulering for Skøyen, og den andre er en veiledende plan, nemlig planprogram for Mortensrud. På Mortensrud ble det også utarbeidet en VPOR, som vi ikke har sett på. Av innsendte planer valgte vi to detaljreguleringsplaner. Én av disse er fra et område som har hatt stor utvikling – Gullhaug torg 2 A i Nydalen – og én er tett på større utviklingsområder på Ensjø – Malerhaugveien 25.

Dokumentgjennomgang: Vi har gått gjennom relevante dokumenter som lå i Saksinnsyn om disse sakene, og en rekke av etatens interne arbeidsdokumenter og referater fra interne møter, med særlig oppmerksomhet på planlegging av, gjennomføring og dokumentasjon av tilrettelegging for medvirkning eller andre tiltak for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, samt medvirkning i form av innspill og behandling av disse ved varsel om oppstart, høring og offentlig ettersyn.

Vi har lest brorparten av innspillene som kom inn til planprogram Mortensrud og områderegulering Skøyen, og for detaljreguleringene Gullhaug torg 2 A og Malerhaugveien 25 ved varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn. Alle gjennomgåtte innspill er journalførte, skriftlige innspill som etaten har nummerert og kommentert i plandokumentene eller oppsummert tematisk. Vi har ikke undersøkt om det har kommet inn skriftlige innspill som ikke har blitt journalført eller blitt journalført på feil sak, eller om etaten har fått muntlige innspill som den ikke har skriftliggjort og fulgt opp.

Vi har i hovedsak rettet oppmerksomheten mot innspill fra aktører med lokal tilhørighet i planområdene. Det inkluderer innspill fra bydeler, bydelsråd, kommunale råd, foreninger og organisasjoner, borettslag, sameier, velforbund og privatpersoner. Vi har deretter lest etatens og forslagsstillers kommentarer til hver enkelt av disse bemerkningene, slik de sto i planforslaget til politisk behandling.

Med henvisning til revisjonskriteriene som vi har utledet i vedlegg 1, har vi vurdert kommentarene til innspillene som følger:

For at Plan- og bygningsetatens tilbakemelding på innspill til egne planer skal være tilfredsstillende, har vi lagt til grunn at etaten bør kommentere de ulike momentene som tas opp i innspillene, vise til momenter i innspillene som reguleringsplanen ivaretar, og forklare hvorfor momenter i innspillene eventuelt ikke har ført til endringer i reguleringsplanen.

Når det gjelder planer som utarbeides av andre offentlige organer eller private (innsendte planer), har vi lagt til grunn at Plan- og bygningsetaten i sitt arbeid med å påse at det er lagt til rette for medvirkning, bør påse at forslagsstiller gir innbyggere, bydeler og berørte aktører som har sendt inn innspill, tilfredsstillende tilbakemelding, for eksempel ved å kommentere innspillene i de offentlige plandokumentene. For at tilbakemeldingen på innspill skal være tilfredsstillende, har vi lagt til grunn det samme for innsendte planer som for kommunens egne planforslag: at forslagsstiller kommenterer de ulike momentene som tas opp i innspillene, viser til momenter i innspillene som reguleringsplanen ivaretar, og forklarer hvorfor momenter i innspillene eventuelt ikke har ført til endringer i reguleringsplanen. I tilfeller der forslagsstillers kommentarer ikke er tilstrekkelige, har vi lagt til grunn at Plan- og bygningsetaten bør kompensere med egne kommentarer.

Hvis to eller flere innspill har handlet om det samme, har vi vurdert det som tilstrekkelig at etaten kommenterer det ene innspillet tilfredsstillende og henviser til denne kommentaren i sin tilbakemelding på de andre innspillene. Vi har også vurdert tematiske oppsummeringer som tilstrekkelig, der hver avsender har kunnet finne kommentarer som ivaretar temaene i sine innspill.

Det kan være at forslagsstiller og etaten hadde ivaretatt substansen i bemerkningene andre steder i planforslaget enn i sine kommentarer til det enkelte innspill. Dette har vi ikke vurdert nærmere fordi etaten har en praksis hvor den i hovedsak kommenterer innspill enkeltvis. For den enkelte som har sendt inn innspill bør det være tilstrekkelig å lese kommentaren til sitt innspill for å vite om det er hensyntatt eller ikke har ført til endringer, og eventuelt også finne henvisninger til hvor i planen innspillet er ivaretatt.

Intervjuer

I tillegg til analyse av enkeltsaker har det vært viktig å intervjue ansatte i Plan- og bygningsetaten om deres arbeid med å legge til rette for og sikre medvirkning i gjennomføring av etatens egne planprosesser og etatens arbeid med å påse medvirkning i saksbehandling av innsendte planer. Vi har gjennomført intervjuer med

- avdelingsdirektør i Avdeling for byutvikling
- avdelingsdirektør i Avdeling for områdeutvikling
- to saksbehandlere i Avdeling for byutvikling
- medvirkningskoordinator i Kommunikasjonsavdelingen

Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi hadde utformet hoved-spørsmålene på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål der dette ble vurdert som nyttig eller nødvendig underveis. Informantene hadde også anledning til å fortelle om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene.

Kommunerevisjonen har intervjuet barnas representant i samtlige bydeler og 13 representanter for ulike berørte grupper og interesser i reguleringsplanprosesser i Oslo. Dette var: Sentralt ungdomsråd (leder og politisk rådgiver), Det sentrale eldrerådet (leder og rådssekretær) og rådssekretæren i Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon Oslo, Oslo Idrettskrets, Oslo Byes Vel, Skiforeningen, Oslo velforbund, Folkeaksjonen for human Skøyen områderegulering, beboeraksjonen «Et bedre Oppsal» og beboeraksjonen «Bevar Smestad – bevar den grønne byen».

Referatene fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle personene.

Andre dokumenter

I tillegg til dokumenter knyttet til enkeltsaker har vi gjennomgått en rekke andre dokumenter for å belyse problemstillingene. Sentrale dokumenter har inkludert Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner og maler slik de framkom i etatens kvalitetsstyrings-system. Kvalitetsstyringssystemet gir informasjon om hvordan etaten ønsker at medvirkning i planprosessen skal gjennomføres, og dels om hvilken veiledning og hvilke retningslinjer som stilles til rådighet.

Plan- og bygningsetaten hadde gjort en kartlegging av hvordan etaten jobber med medvirkning og forbedringsområder, noe som blant annet har resultert i *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020.* Vi har gått gjennom bakgrunnsdokumentene for planen, som inkluderer referater fra intervjuer om erfaringer fra og opplevde behov for forbedring i medvirkningsprosesser.

Brev til bydelene

Vi skrev til samtlige 15 bydeler med spørsmål om deres erfaringer med medvirkning i planprosesser, blant annet om bydelen opplevde at Plan- og bygningsetaten hadde bedt

bydelen om råd og innspill om hvordan medvirkning burde innrettes for reguleringsplaner i bydelen, om bydelen opplevde at Plan- og bygningsetaten hadde lagt til rette for representativ medvirkning i planprosesser, og om bydelen opplevde at Plan- og bygningsetaten hadde sikret medvirkning fra grupper som trenger spesiell tilrettelegging. Vi mottok svar fra alle bydelene.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter at vi har vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært. Denne undersøkelsen bygger på data fra ulike datakilder og er gjennomført med ulike metoder.

Her trekker vi fram utfordringer ved datainnsamlingen og analysene og beskriver hvordan vi har håndtert dem.

Undersøkelsen bygger i stor grad på lesing av dokumenter i enkeltsaker etter forhåndsdefinerte kontrollskjemaer. Forhold som ville kunne true gyldigheten og påliteligheten av en slik gjennomgang, inkluderer 1) kontrollskjemaer som fører til skjeve utvalg og fortolkninger av opplysninger i dokumentene, 2) at relevante dokumenter overses, og 3) at ulike saksbehandlere hos Kommunerevisjonen tolker dokumentene ulikt.

Når det gjelder de to første forholdene, har vi håndtert dem som følger: Vi har gitt Plan- og bygningsetaten innsyn i og anledning til å kommentere to sett med detaljerte kontrollskjemaer. Ett sett har inneholdt våre beskrivelser og vurderinger av ulike forhold ved medvirkningen i de utvalgte plansakene. Et annet sett kontrollskjemaer har inneholdt vår beskrivelse av alle gjennomgåtte bemerkninger til de utvalgte plansakene og vår vurdering av etatens kommentarer til den enkelte bemerkning. På den måten har etaten kunnet komme med innvendinger til våre fortolkninger og henvise til dokumenter eller komme med supplerende dokumenter. I tilfeller der vi har sett at eventuelle dokumenter som vi ikke har vært kjent med, ville kunne påvirke vurderingen av sakene, har vi bedt Plan- og bygningsetaten om å oversende slike dokumenter.

For å unngå at ulike saksbehandlere hos Kommunerevisjonen vurderer saksdokumenter ulikt, har vi avstemt våre ulike saksbehandleres fortolkninger av dokumentene ved å drøfte fortolkningsspørsmål løpende internt.

For å forsikre oss om at vi gjengir utsagn på korrekt måte, har alle intervjuer blitt verifisert av dem som ble intervjuet. Relevante deler av den samlede faktabeskrivelsen er verifisert av Plan- og bygningsetaten.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger. Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene de skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsenes vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten

Oslo kommune
Plan- og bygningsetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 27.11.2019

Deres ref.: 19/00057-88 Vår ref.: 201906361-8 Saksbeh.: Tove Paulsen Arkivkode:
Oppgis alltid ved henvendelse

UNNTATT OFFENTLIGHET Offl.§5

Uttalelse til rapport: Medvirkning i planprosesser

Revisjonens hensikt var å undersøke om Plan- og bygningsetaten sørget for at innbyggerne fikk tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker i perioden 2015 til 2018.

Plan- og bygningsetaten mener at rapportens faktabeskrivelse er god med et klart språk. Rapportens oppbygging er logisk. Revisjonskriteriene er gjennomgått og etatens kommentarer er til en viss grad hensyntatt.

Plan- og bygningsetaten har i undersøkelsesperioden og særlig i perioden etter hatt en kontinuerlig utvikling på dette området.

Plan- og bygningsetaten har rettet seg etter Bystyrets vedtak av 21.juni 2017 (sak 195) som sier at «Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkning». Etaten har ansatt en egen medvirkningskoordinator og har utviklet en handlingsplan for medvirkning (høsten 2018). Etatens fortolkning av beste praksis for medvirkning fremkommer i handlingsplanen. Men medvirkning, som en del av samfunnsutviklingen, vil alltid være i kontinuerlig utvikling og vil til enhver tid kunne bli bedre og mer tilpasset de eksisterende behov.

Kommunerevisjonen har 5 konkrete anbefalinger som alle er aktuelle forbedringstiltak og som direkte eller indirekte er i tråd med de tiltak som fremkommer i handlingsplanen. Vårt utviklingsarbeid på medvirkning er satt i system gjennom handlingsplanen og vi vil arbeide videre med Kommunerevisjonens anbefalinger gjennom denne. Noen av tiltakene i handlingsplanen er fullført (ref: veileder på medvirkning for private forslagsstillere), andre tiltak er på god vei (ref: visuelle kommunikasjonsverktøy).

I kapitlet om lovbestemte krav til medvirkning i egne plansaker skriver Kommunerevisjonen at den legger til grunn at det ikke er tilstrekkelig å oppfylle lovens krav til medvirkning i alle plansaker. Kommunerevisjonen skriver at den «ikke kunne se at etaten hadde gjennomført en tilfredsstillende kartlegging og vurdering av eventuelle grupper med behov for særskilt tilrettelegging» og konkluderer med at etaten «samlet sett i undersøkelsesperioden ikke i tilstrekkelig grad sørget for at den oppfylte lovens krav til medvirkning i egne planer».

Plan- og bygningsetaten bemerker at både loven og lovforarbeidene er lite konkrete om hva som ligger i kommunens plikt til å sørge for medvirkning i planprosessen. Det fremgår av merknaden til pbl § 5-1 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) at «De formelle skritt som beskrives i reglene om

www.oslo.kommune.no/pbe
postmottak@pbe.oslo.kommune.no
www.byplanoslo.no

Postadresse: Boks 364 Sentrum 0102 Oslo
Besøksadresse: Vahls gate 1 0187 Oslo
Sentralbord, tlf: 21 80 21 80
Kundesenteret, tlf: 23 49 10 00
Bankgiro: 1315.01.01357
Org.nr.: NO 971 040 823 MVA

behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning», se s. 189. Selv om kommunen kan og bør tilrettelegge for medvirkning utover de nevnte minstekravene, kan det ikke være tvil om at oppfyllelse av minstekravene innebærer at lovens krav til medvirkning etter pbl. § 5-1 er oppfylt. Faktabeskrivelsen i rapportens kapittel 3 beskriver gjennomførte aktiviteter i de reviderte egenplanene som går utover lovens minstekrav slik vi ser det. Samtidig er medvirkning et område i stadig utvikling, og vi er enige i at medvirkningen sett fra dagens forståelse av beste praksis kunne ha vært bedre.

Oppsummert vil Plan- og bygningsetaten rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger og ta disse med seg i det pågående arbeidet med handlingsplanen for medvirkning. Videre kan etaten ikke si seg enig i Kommunerevisjonens fortolkning av lovens minstekrav til medvirkning.

Plan- og bygningsetaten ser på rapporten som nyttig i evalueringen av det arbeidet som ligger bak oss, og som en pekepinn på viktige elementer i det arbeidet vi har foran oss.

Plan- og bygningsetaten
Etatsledelsen
Enhet for strategi og ressursstyring

Tove Paulsen - saksbehandler
Torge Railo - assisterende direktør

Kopi til:
Byrådsavdeling for byutvikling, Rådhuset, 0037 OSLO, postmottak@byr.oslo.kommune.no

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling

Oslo

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref. (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 29.11.2019
	201903162-12		

Uttalelse fra byråd for byutvikling til rapport til uttalelse: Medvirkning i planprosesser

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 08.11.2019 med forespørsel om uttalelse til rapport til uttalelse om «Medvirkning i planprosesser».

Jeg finner at forvaltningsrevisjoner er et nyttig verktøy i det løpende arbeidet som gjøres for å løse kommunens oppgaver og imøtekomme brukerne på en effektiv, god og tillitsvekkende måte. Hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar og jeg har ingen innvendinger til metode, kilder, data eller revisjonskriterier. Rapporten har et klart språk og god oppbygging. Jeg vil bemerke at rapporten hadde tjent seg på om også forslagsstillerne til de to innsendte reguleringsplanene eller andre forslagsstillere hadde fått gi sin oppfatning av kommunens medvirkningsprosesser. Forståelsen av innholdet i begrepet medvirkning contra medbestemmelser kunne fått noe tydeligere plass i rapporten. En opplever nok lettere at medvirkningsprosessen har vært bedre om en har fått gehør for sine synspunkter.

I rapporten heter det at «*Målene om raskere planprosesser og gjennomføring av tidkrevende prosesser for å sikre god medvirkning kan som nevnt være motstridende, prioritering av et av målene vil kunne innebære risiko for manglende oppnåelse av det andre.*» Jeg finner at det er en interessekonflikt mellom god medvirkning og de tidsfrister lovgiver har satt for behandlingen. Det vises til Kommunerevisjonens rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner hvor jeg i min uttalelse av 30.05.2018 til rapporten siterte fra Oslo kommunes høringsuttalelse av 05.12.2013 til lovforslag om tidsfrist for behandling av planer hvor kommunen bl.a. uttaler: «*Oslo kommune er i tvil om veiledende frister er effektive og praktikable. Foreslåtte tolvukersfrist kan forårsake at sluttforberedelsen av et planforslag kan gå på bekostning av den demokratiske prosessen, som anses meget viktig i planarbeidet. (...) Bemerkninger skal vurderes og vektes. Uttalelser ved offentlig ettersyn kan innebære – enten administrativt eller politisk initiert - nye tilleggsutredninger og/eller nye alternativer som krever ytterligere høringer m.v.*»

Byrådsavdeling for byutvikling
Oslo kommune

Besøksadresse:
Rådhuset, Oslo
Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770482
oslo.kommune.no

For ordens skyld vil jeg opplyser at medvirkningsprosessen for områderegulering for Skøyen ikke er avsluttet. Planen er lagt ut på nytt offentlig ettersyn og det er bl.a. holdt informasjonsmøte på Skøyen 27.11.2019.

Jeg slutter meg til og støtter Plan- og bygningsetatens uttalelse til rapporten.

Plan- og bygningsetaten har kanskje landets beste kompetansemiljø for arbeid med reguleringsprosesser. Etaten har stor fokus på medvirkning og er seg bevist bystyrets vedtak 21.06.2017, sak 195, om at «*Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkning*». Plan- og bygningsetaten jobber godt og innovativt med oppfølgingen av dette. Jeg viser også til den medvirkning som er gjort og til informasjon om hvordan en kan bidra som fremkommer i kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi vedtatt av bystyret 30.01.2019, sak 6, side 6-7 om «Kommuneplanprosessen – en viktig arena for deltakelse og medvirkning» og side 71 «Medvirkning: Slik kan du påvirke byutviklingen!».

Jeg er opptatt av medvirkning og holdes løpende orientert om Plan- og bygningsetatens arbeid på området gjennom min virksomhetsstyring.

Med vennlig hilsen

Hanna E. Marcussen
byråd for byutvikling

Godkjent elektronisk

Kopi til: Plan- og bygningsetaten, Postboks 364 Sentrum, 0102 OSLO

Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no

Grafisk produksjon: Allkopi AS - 16.19