

Lene Schmidt, Jon Guttu  
og Lillin Knudtzon

# Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

Medvirkning i  
planprosesser  
i Oslo kommune

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2011:3

### **Sosial boligpolitikk i Norge**

- kartlegging av offentlig ressursbruk

NIBR-rapport 2010:29

### **"Vi her på Ammerud"**

- fellesskap og skillelinjer i et lokalsamfunn i Groruddalen

NIBR-rapport 2010:19

### **Møtesteder i Bydel Søndre Nordstrand**

NIBR-rapport 2009:8

### **Boligkvalitet og kommunal planlegging**

Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming

NIBR-rapport 2008:37

### **Medvirkning i byplanlegging i Norge**

Rapportene koster fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles fra NIBR: Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

E-post til [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene kan også skrives ut fra [www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Lene Schmidt, Jon Guttu  
og Lillin Knudtzon

# Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune

NIBR-rapport 2011:1

Tittel: **Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune**

Forfatter: Lene Schmidt, Jon Guttu og Lillin Knudtzon

NIBR-rapport: 2011:1

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-872-6  
Prosjektnummer: O-2907

Prosjektnavn: Medvirkning i planprosesser

Oppdragsgiver: Oslo kommune

Prosjektleder: Lene Schmidt

Referat: Rapporten kartlegger berørte parter  
erfaringer med medvirkning i  
planprosesser. Den har et særlig fokus på  
tidlig fase og på berørte parter som ofte  
faller utenom. Formålet er å bidra til  
forbedringer i plan- og bygningsetatens  
rutiner for behandling av innsendte planer.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2011

Antall sider: 176

Pris: Kr 350,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2010

---

# Forord

Rapporten presenterer resultatene av en undersøkelse av medvirkningen i planprosesser for innsendte reguleringsplaner i Oslo kommune. Kartleggingen dreier seg i all hovedsak om berørte parter sine erfaringer med medvirkning i planprosesser. Andre aktørers syn på medvirkning er ikke kartlagt. Kartleggingen skal bidra til å utvikle medvirkningsprosesser for innsendt plan. Prosjektet er et oppdrag fra Oslo kommune v/Byrådsavdeling for byutvikling. Vi takker spesialrådgiver Peter Austin i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten v/ avdelingsdirektør Margrethe Stang Lund, seniorrådgiver Pål Damskau og arkitekt Tom Gyran for godt og konstruktivt samarbeid.

Målgruppen for rapporten er aktører som er involvert i reguleringsarbeid i Oslo kommune, dvs. forslagsstillere/utbyggere, saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten, politikere sentralt og i bydelene og, sist, men ikke minst, berørte parter. Vi håper og tror at rapporten også kan ha interesse for involverte i planarbeid i andre byer og tettsteder.

Rapporten er skrevet av forsker, dr.ing. Jon Guttu (kap. 7 og 8), forsker, cand.polit. Lillin Knudtzon (kap. 10 og avsnitt om barn og unge) og forsker, arkitekt MNAL og cand. polit. Lene Schmidt, som har skrevet den øvrige teksten. Lene Schmidt har vært prosjektleder.

Vi takker alle våre informanter som har delt sine erfaringer med oss.

Oslo, april 2011

Evelyn Dyb  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	5
Figuroversikt .....	7
Sammendrag .....	9
Summary .....	21
1 Innledning, formål og bakgrunn .....	34
1.1 Medvirkning i planprosesser – formelle krav i lovverket .....	34
1.2 Oslo kommune om medvirkning .....	37
1.2.1 Planprosess ved innsendt plan .....	38
1.3 Definisjoner .....	39
2 Problemstillinger .....	43
3 Analytisk perspektiv .....	46
3.1 Fra government til governance (samstyring) .....	46
3.2 Teori om medvirkning .....	48
3.3 Hvorfor medvirkning? .....	52
3.4 Forskning om medvirkning i planlegging .....	52
3.5 Eksempler fra praksis .....	57
4 Metode og datagrunnlag .....	60
4.1 Survey .....	61
4.2 Casestudier og kriterier for valg av case .....	61
4.3 Valg av case .....	63
4.4 Ressurspersoner og organisasjoner på bynivå .....	64
4.5 Troverdighet og bekreftbarhet .....	65
5 Holtet lokalsenter .....	67
5.1 Saksforløp .....	69
5.2 Berørte parters syn på medvirkningsprosessen og resultatet av prosessen .....	73
5.3 Forslag til tiltak for å bedre medvirkning .....	83

6	Oppsal senter .....	85
6.1	Saksforløp.....	85
6.2	Berørte parterers syn på -medvirkningsprosessen og resultatet av prosessen.....	88
6.3	Forslag til tiltak for bedre medvirkning .....	92
7	Etterstadsletta 47 – 49 .....	94
7.1	Planprosessen .....	94
7.2	Berørte parterers erfaringer.....	97
7.3	Forslag til tiltak for bedre medvirkning .....	99
8	Holmlia torg .....	100
8.1	Planprosessen .....	101
8.2	Berørte parterers erfaringer.....	103
8.3	Forslag til tiltak for bedre medvirkning .....	110
9	Organisasjoner på bynivå .....	112
9.1	Erfaringer med planprosess og resultat .....	112
9.2	Tiltak for bedre medvirkning .....	117
10	Spørreundersøkelser om medvirkning .....	119
10.1	Undersøkelsen til bydelspolitikere.....	119
10.1.1	Erfaringer og synspunkter blant medlemmer av bydelenes komité som forbereder reguleringsplansaker.....	120
10.1.2	Spørsmål til alle bydelspolitikere.....	124
10.1.3	Tiltak for å sikre bedre medvirkning .....	124
10.2	Spørreundersøkelse til organisasjoner.....	126
10.2.1	Spørsmål til dem som har erfaring med reguleringsplaner .....	127
10.2.2	Spørsmål rettet til alle organisasjonene - også dem som ikke har erfaringer med reguleringsplanarbeid.....	138
10.2.3	Tiltak for å sikre bedre medvirkning.....	139
10.3	Ungdomsrådenes erfaringer med deltakelse i planprosesser .....	141
10.4	Undersøkelse til utbyggere og eiendomsutviklere....	143
11	Hvordan har medvirkningen fungert, og hva ble resultatet av medvirkningen? .....	146
11.1	Deltakelse og medvirkning i lys av teorier om medvirkning.....	148
11.2	Medvirkning i lys av teorier om ”governance” og kommunikativ planlegging .....	151



11.3	Aktører og interesser, makt og muligheter .....	153
12	Forslag til tiltak .....	157
12.1	Holdninger til medvirkning .....	157
12.2	Tiltak i planprosessen .....	159
12.3	Andre tiltak .....	167
	Litteratur .....	169
Vedlegg 1	Intervjuguide medvirkning .....	174
Vedlegg 2	Plan- og bygningsetatens veileder til planprosess for private detaljreguleringer. ....	176

# Tabelloversikt

Tabell 11.1	Hvor godt synes du følgende deltakelsesformer samlet sett fungerer i forhold til å formidle bydelens synspunkter i plansaker? Svar fra bydelspolitikere som er medlem av bydelens komité som forbereder reguleringsplansaker. Sortert etter andel som mener formen fungerer godt. Prosent ....	121
Tabell 11.2	Er du enig eller uenig i følgende påstander om deltakelse i reguleringsplanprosesser? Svar fra bydelspolitikere som er medlem av bydelens komité som forbereder reguleringsplansaker. Sortert etter planløpet – tidlig påvirkning først. Prosent.....	123
Tabell 11.3	Hvorfor er det viktig å sikre medvirkning fra bydelen og aktører i lokalsamfunnet? Svar fra bydelspolitikere. Prosent .....	124
Tabell 11.4	I hvilken grad vil følgende tiltak tilrettelegge bedre for medvirkning for bydelen? Svar fra bydelspolitikere. Prosent .....	125
Tabell 11.5	Antall reguleringsplaner organisasjonene har deltatt i forhold til .....	127
Tabell 11.6	Hvor mange organisasjoner i datamaterialet som har erfaring med ulike deltakelsesformer, sortert fra mest til minst vanlig deltakelse. Hele tall og prosent. ....	128
Tabell 11.7	Hvor godt fungerer deltakelsesformene samlet sett til å formidle organisasjonens synspunkter i saken? Sortert etter høyest score på ”godt”. Prosent. ....	131
Tabell 11.8	Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til organisasjonens deltakelse i reguleringsplanprosesser? Påstander om informasjon og resultater. Prosent .....	133

Tabell 11.9 Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til organisasjonens deltakelse i reguleringsplanprosesser? Påstander om tidspunkt for involvering. Prosent.....	134
Tabell 11.10 Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til organisasjonens deltakelse i reguleringsplanprosesser? Påstander om utbygges innstilling til medvirkning. Prosent.....	135
Tabell 11.11 I hvilken grad betegner påstandene organisasjonens erfaring med medvirkningsprosesser i reguleringsplaner? Innflytelse Prosent .....	136
Tabell 11.12 I hvilken grad betegner påstandene organisasjonens erfaring med medvirkningsprosesser i reguleringsplaner? Interesse fra andre aktører. Prosent .....	137
Tabell 11.13 Organisasjonenes vurdering av hvorfor medvirkning er viktig. Prosent.....	139
Tabell 11.14 I hvilken grad vil følgende tiltak tilrettelegge bedre for medvirkning for organisasjonen? Sortert etter tiltak som flest gir verdien ”svært stor grad”. Organisasjoner Prosent .....	140

# Figuroversikt

Figur 4.1	Medvirkningsmodell (Wøhni 2007).....	49
Figur 4.2	Bearbeidet medvirkningshjul (gjengitt fra Wøhni 2007) .....	50
Figur 4.3	Kategorier av deltakelse og medvirkning.....	51
Figur 6.1	Holtet trikkeholdeplass .....	68
Figur 6.2	Bekkelaget skole .....	68
Figur 6.3	”Eneste utbyggingsmulighet er på Oslo Sporveiers tomt” Oppslag i Nordstrand Østre Aker blad 25. februar 1998.....	76
Figur 6.4	Illustrasjon fra: ”Mulighetsskisser Holtet” som viser eksempel på fortetting. Eksempelet er nokså skissemessig, og en må nærmest gjette seg til at bygningen trolig er en to-etasjers villa (?) med buet tak. ....	79
Figur 6.5	Kongsveien 80. Foto som skal illustrere hva som menes med flerfamiliehus i 2- 3 etasjer med loft. Bildet ble brukt under arbeidet med reguleringsplanen, og det ble brukt i en brosjyre som Plan- og bygningsetaten utarbeidet og som ble utdelt til beboerne i området.....	79
Figur 6.6	Eksempel på den faktiske fortettingen på Holtet ed blokker i 4 etasjer med flate tak.....	80
Figur 8.1	Faktarute.....	94
Figur 8.2	Snitt og modellfoto som viser eksisterende bebyggelse og forslag til ny bebyggelse.....	96
Figur 9.1	Faktarute.....	100
Figur 9.2	Holmlia torg. Deltakere på verkstedet.....	103
Figur 9.3	Holmlia torg. Planforslag til torget fra deltaker på verksted.....	104
Figur 9.4	Omtale av informasjonsmøte vedrørende Holmlia torg i lokalavisen Nordstrands blad.....	106

Figur 11.1	Svarfordeling blant velforeninger og andre organisasjoner for i hvilken grad påstanden om at planadministrasjonen er reelt interessert i deres meninger stemmer. Prosent.....	138
Figur 12.1	Aktører og dialogarenaer i den tidlige planfasen (Nordahl 2008). Modellen viser de formaliserte arenaer for direkte kontakt mellom planadministrasjon og utbygger i den tidlige fasen markert med hel sirkel (mørk farge), mens de uformelle arenaene mellom de andre aktørene er vist med stiplede sirkler. ....	154

---

# Sammendrag

*Lene Schmidt, Jon Guttu og Lillin Knudtzon*

## **Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune**

NIBR-rapport: 2011:1

### **Formål og bakgrunn**

Rapporten presenterer berørte parter erfaringer med medvirkning i forbindelse med reguleringsplaner (innsendt plan). Kartleggingen omfatter i all hovedsak berørte parter, ikke andre aktører som er involvert i planprosesser, som for eksempel utbyggere, saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten eller politikere sentralt i Oslo kommune. Resultatet av prosjektet skal danne grunnlag for et kommunalt policydokument som skal vise nye metoder for medvirkning som ivaretar grupper som ofte faller utenfor planprosessen.

Oppdragsgiver er Oslo kommune v/ Byrådsavdeling for byutvikling. I oppdragsbeskrivelsen heter det at prosjektet skal ha et særlig fokus på:

- Ulike faser i planprosessen med særlig vekt på tidligfasen
- Medvirkning for grupper som ofte faller utenfor prosessen
- Kommunikasjonsformer herunder bruk av sosiale medier så som nettbasert teknologi i medvirkningsstrategier

### **Medvirkning**

Den sentrale bestemmelsen om medvirkning i planleggingen finner vi i Plan- og bygningslovens §5-1. Den nye loven, som trådte i kraft 1.7. 2009, har lagt vekt på ”aktiv medvirkning” og at det skal tas hensyn til grupper som krever ”spesiell tilrettelegging”, herunder barn og unge, funksjonshemmedes organisasjoner og etniske minoriteter.

Oslo kommune har i sin kommuneplan (Oslo kommune 2008) et mål om at: ”Oslos innbyggere skal delta i byens utvikling” og at ”alle skal ha en reell mulighet til å ta del i beslutninger som angår dem”. Plan- og bygningsetaten beskriver medvirkning som ”mobiliserende, åpne og deltakende prosesser”, som gir berørte parter mulighet for å ”aktivt påvirke utformingen av et planforslag”.

### **Definisjoner**

Begrepsbruken knyttet til medvirkning i lovverket og i praksis er uklar. Vi har valgt å skille mellom begrepene ”deltakelse” og ”medvirkning”.

*Deltakelse* betegner en involvering eller tilstedeværelse i planprosessen, men som ikke nødvendigvis favner noen form for innflytelse.

Vi har lagt til grunn at *medvirkning* innebærer muligheten til å aktivt kunne påvirke utformingen av et planforslag. At deltakerne har kunnet påvirke utformingen av et planforslag betyr at planen er blitt vurdert bearbeidet som resultat av medvirkningsprosessen. Ofte vil dette synliggjøres ved at planen er blitt endret som følge av innspill som har fremkommet fra berørte parter. Det kan likevel tenkes situasjoner der berørte parter og øvrige aktører er enige i at planforslaget tilfredsstillende alle ønsker/behov og derfor ikke trenger noen endringer. Det kan også tenkes situasjoner der innspill ikke er tatt hensyn til, for eksempel fordi en avveining av ulike berørte parters innbyrdes motsatte syn gjør at endringer ikke er aktuelt eller det kan være situasjoner der endring eller kompromiss ikke er mulig. For at slike tilfeller skal regnes som medvirkning må forlagstiller gi en grundig vurdering og saklige argumenter for hvorfor innspill ikke er tatt hensyn til. Tilfeller der berørte parter har gitt innspill, men disse ikke er tatt hensyn til og uten at det er gitt noen begrunnelse, vil vi karakterisere som *ikke-medvirkning* eller symbolsk deltakelse.

Fordelen med en slik begrepsbruk er å kunne skille mellom reell medvirkning og deltakelse som i realiteten er ”ikke-medvirkning” fordi en bare er tilstede, men uten å bli tatt hensyn til. Vi har ikke noe begrep for ”ikke-medvirkning” på norsk, men i internasjonal litteratur skiller en mellom ”participation” og ”non-participation” (Arnstein 1996, Hart 1992).

Oslo kommune skiller mellom innsendt plan og egen plan. Innsendt plan er forslag til detaljregulering som fremmes av private utbyggere eller andre offentlige etater enn Plan- og bygningssetaten. Fokus i dette prosjektet er medvirkning i innsendte planprosesser. I praksis kan det ofte være egne planer som følges opp av innsendte planer.

De viktigste aktørene i en planprosess er utbyggere/forslagsstillere som fremmer et planforslag, den administrative planmyndighet som behandler planforslaget, politikerne som vedtar planforslag og sivilsamfunnsaktører/berørte parter med rett til deltakelse.

Det finnes flere ulike mer omfattende medvirkningsformer som plansmie, tankesmie, charette og verksted. Begrepene brukes til dels om hverandre og begrepsbruken er uklar. Vi vil her bruke begrepene plansmie og tankesmie om prosesser, gjerne over flere dager, med bred deltakelse fra myndigheter, forslagstillere og berørte parter. Et ønsket resultat er omforente, men ikke juridisk bindende plandokumenter. Charette er, ifølge Farner (2003), en tilsvarende prosess, men der målet er å komme frem til en ferdig vedtatt reguleringsplan. Begrepet verksted brukes her om medvirkningsformer av mer begrenset omfang.

### **Problemstillinger**

Med utgangspunkt i de tre sentrale fokusområdene for prosjektet har vi formulert følgende problemstillinger:

- Hvem er de berørte parter, hvem er inkludert og hvem er evt. ikke inkludert i planprosessen?
- Hvordan har medvirkningen i de ulike fasene av planprosessen fungert?
- Hva ble resultatet av planprosessen – har det vært medvirkning, har berørte parter påvirket planen?
- Hvilke forslag til tiltak for å sikre medvirkningen kan være aktuelle?

### **Analytisk perspektiv**

Ulike medvirkningsformer som plansmie osv. springer ut av planteorier om kommunikativ planlegging og tanken om at en ved hjelp av kraften i de gode argumenter skal komme frem til



løsninger som alle kan akseptere. Vi vil analysere erfaringer med medvirkning i lys av teorier om kommunikativ planlegging

## Metode

Vi har valgt tre hovedkilder for datainnsamlingen:

- Studier av utvalgte case med kvalitative intervju av berørte parter og dokumentstudier
- Kvalitative intervju av representanter for organisasjoner på bynivå som representerer berørte parter
- Survey til berørte parter og utbyggere

Med berørte parter menes naboer, gjenboere, representanter for lokale beboer- miljø- velforeninger og andre frivillige organisasjoner. Bydelspolitikere er også definert som berørte parter fordi de ikke har vedtaksmyndighet, men bare kan gi uttalelser til planer på vegne av lokalsamfunnet. Vi har ikke intervjuet representanter for offentlige etater som berørte parter. Det er begrunnet med at de i større grad er i posisjon til å bli hørt enn berørte parter fra sivilsamfunnet.

På bynivå har vi intervjuet representanter for natur/miljø/idrett - og friluftslivsorganisasjoner, beboer- og velforeninger, kultur/verneinteresser og funksjonshemmedes organisasjoner. Slike organisasjoner kan ses som representanter for egne medlemmer og bybrukerne mer generelt, for eksempel brukere av parker og friområder, selv om man ikke nødvendigvis er medlemmer. Vi har i tillegg intervjuet en representant i en bydel som skal ivareta barn og unges interesser.

Vi gjennomført i alt 23 intervju av berørte parter. Seks av intervjuene er med representanter for organisasjoner på bynivå og representanten for barn og unges interesser i plansaker. De andre intervjuene er gjennomført i forbindelse med casestudiene.

Ved valg av case har vi prioritert eksempler der en har tatt i bruk nye former for medvirkning som plansmie, verksted, bruk av Internett, folkemøter og lignende. De fire casene er:

- Holtet lokalsenter
- Oppsal senter
- Holmlia torg
- Etterstadsletta 47-49

## Hovedfunn - casestudier

*Holtet lokalsenter* var et pilotprosjekt for medvirkning, der representanter for berørte parter lokalt deltok i en referansegruppe gjennom syv år i forbindelse med reguleringsarbeidet for Holtet lokalsenter (egen plan). Det ble i etterkant sterke protester mot den vedtatte reguleringsplanen fordi representantene hadde en opplevelse av ikke å ha medvirket, selv om noen innspill fra beboerne ble tatt til følge i planforslaget. Beboerne mente at intensjonene i reguleringsplanen ikke var realisert, og at fortettingen ble ødeleggende for strøket. Det ble også protester til innsendte planer i kjølvannet av reguleringsplanen. Det ble sendt inn to innbyggerinitiativ med krav om midlertidig bygge- og deleforbud. Det første innbyggerinitiativet ble avvist, det andre ble ikke tatt opp til realitetsbehandling. Det ble også fremmet et privat planinitiativ fra berørte naboer, og det har vært protester til enkeltutbygginger. Informanter føler seg lurt av det de beskriver som misvisende informasjon og begrepsbruk, og er kritiske til det de opplevde som for tette bånd mellom utbyggere og Plan- og bygningsetaten samt utbyggere og politisk ledelse i Rådhuset.

*På Oppsal senter* ble det arrangert en tankesmie i et samarbeid mellom berørte parter lokalt og Plan- og bygningsetaten. Tankesmien kom i stand som en reaksjon på et utbyggingsforslag fra en privat utbygger. Berørte parter lokalt har opplevd samarbeidet med Plan- og bygningsetaten som positivt. Deltakerne i tankesmien vurderte medvirkningsformen som positiv. Forslagsstiller har i liten grad tatt hensyn til innspillene i sitt forslag til reguleringsplan for Oppsal senter. Plan- og bygningsetaten ønsker å fremme et alternativt planforslag som bygger på resultatene fra tankesmien.

*Holmlia torg.* Som en oppfølging av Kommunedelplan for torg og møteplasser ble det besluttet at plassen foran Holmlia senter skulle opparbeides til oppholds- og torgfunksjoner etter at buss-terminalen var flyttet. Initiativet til dette kom fra lokalsamfunnet og omfattet i tillegg ønsker om bedre tilgjengelighet til senteret, endring i parkeringsordningen og etablering av et offentlig toalett. I planleggingen av torget ble det gjennomført et verksted, der beboere og andre kunne fremme forslag til opparbeidingen. Verkstedformen ble vurdert som svært positiv av deltakerne, men

medvirkningen ga ikke rom for de mer grunnleggende ønskene fra lokalsamfunnet.

*Etterstadsletta 47-49.* Planleggingen har skjedd i tre omganger. OBOS forretningsbygg som forslagsstiller sendte inn et planinitiativ som omfattet boliger i tre bygninger i 6 - 8 etasjer på et halvveis nedgravd parkeringsdekk. Forslaget ble imøtegått av Byantikvaren. I tillegg protesterte bydelen. Det reviderte planforslaget inneholdt en bygning i 6 etasjer. I tillegg til de forrige aktørene protesterte nå også velforeningen og det nærmeste borettslaget. Også nå ble protestene langt på vei tatt til følge. Det endelige planforslaget har en bygning på fem etasjer og underjordisk parkering. Bygningen er dessuten skjøvet nærmere veien. Velforeningen betegner prosessen som vellykket, selv om den ikke inneholdt noe opplegg for medvirkning. Både velforeningen og borettslaget som nærmeste nabo mener de ble varslet for sent.

### **Konklusjoner fra casestudiene og intervjuer på bynivå**

Representanter for organisasjoner på bynivå er generelt ikke fornøyde med medvirkningsprosessen. De mener at de kommer inn for sent, og at det ikke blir tatt nok hensyn til deres innspill. En informant framholder at det er blitt lettere å få gehør for hensyn til universell utforming. Det skyldes trolig at hensyn til universell utforming nå har kommet inn i lovverket. En informant mente at det i senere tid har blitt noe lettere å få gehør for vern av grønne lunger, og forklarte det med at det har vært mange og til dels omfattende protester til bygging i friområder i senere år. For barnerepresentanten er det først og fremst et problem at de ikke har tid/ressurser til å ivareta barns interesser i planleggingen.

De som har deltatt i planprosessen er stort sett berørte parter lokalt – naboer, lokale velforeninger, bydelspolitikere mfl. Vi har ikke sett uttalelser fra barnerepresentantene eller lokale råd for funksjonshemmede i casestudiene. Bare i ett av casene har ungdomsrådet lokalt vært involvert. Det har heller ikke vært lagt spesiell til rette for at barn og unge selv skal delta. Det er lite deltakelse fra representanter for innvandrerbefolkningen, bortsett fra på Holmlia. Det er ingen eksempler på at frivillige organisasjoner på bynivå har vært involvert i våre case.

Vi har også i casestudiene sett at berørte parter ofte oppfatter at de ikke blir tatt hensyn til og at de kommer inn for sent, slik en landsomfattende studie også har påpekt (Falleth et al. 2008). Informanter er positive til at erfaringene fra medvirkning i planlegging blir kartlagt. Det skaper forventninger om bedre tilrettelegging fremover. Erfaringene fra de valgte casene er ulike. Informanter er mest kritiske til manglende medvirkning på Holtet. Informanter på Oppsal er positive til oppfølgingen fra Plan- og bygningsetaten, men kritiske til forslagsstillers manglende oppfølging.

Noen teorier om medvirkning tar utgangspunkt i at jo mer en har deltatt desto mer har en medvirket og påvirket resultatet. I dette prosjektet har vi sett at deltakelse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å sikre medvirkning og dermed ha innflytelse på utformingen av et planforslag. Studien viser at planprosesser er komplekse, og at informanter på tross av mange års deltakelse i planprosessen opplever at de ikke har medvirket i planprosessen. I andre case har vi sett at planforslag har blitt betydelig endret, men uten at berørte parter lokalt har vært involvert i større grad. Endringer kom her som følge av innspill fra offentlige etater som berørte parter og innspill fra Plan- og bygningsetaten.

Kommunikativ planleggingsteori tar utgangspunkt i tanken om at en ved hjelp av ”kraften i de gode argumentene” skal finne frem til løsninger alle kan akseptere. Vi har sett at gode argumenter er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å bli hørt. Vi har sett at det var lettere å få gjennomslag for innspill på Holmlia torg enn på Holtet. Det tyder på at det i saker med sterke eiendomsinteresser kan være aktørenes ulike maktressurser som avgjør utfallet. Men heller ikke på Holmlia ble det tatt hensyn til de forslag som berørte parter lokalt var mest opptatt av. Berørte parter ser seg selv om ”vaktbikkje” med få ressurser i møtet med store utbyggere.

### **Survey til organisasjoner, bydelspolitikere og utbyggere**

Spørreskjema ble sendt til følgende tre grupper; organisasjoner som er eller kan antas å være berørte parter i utbyggingssaker, bydelspolitikere og utbyggere. Vi skal her oppsummere de mest sentrale funnene fra surveyene.

*Organisasjoner:* Surveyen til berørte organisasjoner viser at de som har erfaring med deltakelse i reguleringsplaner rangerer henholdsvis deputasjon til byutviklingskomiteen og arbeidsgrupper/workshops/plansmie som beste deltakelsesform for å få fram organisasjonens synspunkter (69 og 62 prosent har svart ”godt” eller ”ganske godt”). Møter og direkte kontakt med utbygger ligger på bunnen av listen: Bare 30 prosent mener dette har fungert ”ganske godt” og ingen mener det har fungert ”godt”.

To av tre organisasjoner svarer at informasjonen var av god nok kvalitet til at de forsto prosjektene. En av fire sier at resultatene ble helt annerledes enn de hadde forestilt seg, men det er verdt å merke seg at 44 prosent svarer ”både og” på dette spørsmålet og nesten en tredel er uenige i at resultatet ble annerledes. 40 prosent svarer at det var lett å skjønne hvor de skulle henvende seg for å få informasjon og gi innspill til prosessen, mens hver fjerde respondent mener dette ikke var lett.

Det store flertallet av organisasjonene (82 prosent) svarer at kunngjøring av oppstart av planprosessen ikke er tilstrekkelig invitasjon til å medvirke. Vel halvparten mener at viktige premisser var lagt før organisasjonene fikk anledning til å spille inn synspunkter.

31 prosent av organisasjonene er tilfreds og like mange er lite tilfreds med muligheten for medvirkning i planprosessen. En av tre sier at innspill førte til reell endring i planene i tråd med organisasjonens ønsker, mens halvparten mener innspillene i liten eller svært liten grad førte til en slik endring. Nesten en tredel av respondentene oppgir at deres innspill ble hørt og forstått i svært stor eller stor grad, halvparten svarer ”både og”. En av fire svarer at innspillene ble hørt og forstått i liten eller svært liten grad. For øvrig mener respondentene at politikerne var mer interessert i deres meninger enn planadministrasjonene og bare noe få mener at utbyggerne var interessert.

Organisasjonene er spurt om hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre bedre medvirkning. 84 prosent mener at bedre framstilling av planens konsekvenser (tegninger, beskrivelser, 3D-animasjoner på nett) og bedre tilgjengelighet av informasjon på nett i svært stor eller stor grad er et tiltak som vil tilrettelegge for bedre medvirkning. Like stor andel legger vekt på en mer oversiktlig tidsplan for prosessen. Tre av fire svarer at innføring av

obligatorisk åpent oppstartmøte med alle berørte vil tilrettelegge for bedre medvirkning, og like mange mener kommunalt utarbeidet veiledningsmaterieell om medvirkning i planprosesser vil gi bedre medvirkning. Lengre høringsfrister er et tiltak som ikke i like stor grad vektlegges av organisasjonene for å få bedre medvirkningen i planprosesser.

*Politikere i bydelenes plankomité:* Medlemmer av bydelenes politiske komitéer som forbereder reguleringsaker til bydelsutvalgene, mener at den beste måten å få fram bydelens syn på er møter og direkte kontakt med utbygger (55 prosent) og åpne folkemøter (51 prosent). De rapporterer videre at høringsuttalelser, møter og direkte kontakt med kommunens planadministrasjon og uttalelse ved oppstart er det som gir minst uttelling med hensyn til å få fram bydelens syn. På spørsmål om deltakelse i reguleringsplanprosesser framkommer det klart at bydelenes planpolitikere mener sentrale politikere ikke tar nok hensyn til innspillene fra bydelen. 80 prosent svarer at de er enig i et slikt utsagn. Bare en av ti mener at det endelige planinnholdet er i tråd med bydelens planer og ønsker.

*Alle bydelspolitikerne:* I likhet med organisasjonene har bydelspolitikere fått spørsmål om hvilke tiltak de mener er viktige for å tilrettelegge for bedre medvirkning. Ni av ti bydelspolitikere svarer at obligatorisk møte mellom sentralt nivå og bydelsutvalget er viktig for å tilrettelegge for bedre medvirkning for bydelene. Dette tiltaket rangerer på toppen av tiltakslisten. To tredeler av bydelspolitikerne legger vekt på lengre høringsfrister og bedre tilgjengelig informasjon på nett. For øvrig blir alle tiltakene som er listet opp i spørreskjemaet tillagt betydning. Nesten halvparten (46 prosent) mener bruk av tankesmie/plansmie vil ha svært stor/stor betydning.

*Utbyggere:* Svarprosenten blant utbyggere i vår undersøkelse er svært lav og resultatene framstilles og tolkes med et visst forbehold. Tre av åtte utbyggere svarer at de har gjennomført medvirkningstiltak overfor berørte parter ut over annonsering da planforslaget ble utarbeidet. Utbyggerne har i plansaker en del kontakt med planmyndighetene i kommunen, men det er lite kontakt med politikere. Utbyggerne oppgir at offentlig høring fungerer dårlig for å få innsikt i berørte parters synspunkter i plansaken. De få som har erfaring med åpne folkemøter, arbeidsgrupper/workshops

eller møter initiert av berørte parter, har en positiv vurdering av kontaktformen.

Mens organisasjonene og politikerne mener at medvirkning kan gi et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsplanprosessen, ser ikke utbyggerne denne siden i like stor grad, verken i vårt materiale fra Oslo eller i den nasjonale undersøkelsen hvor kun 28 prosent mente medvirkning var viktig eller svært viktig for å sikre et kvalitativt godt resultat (Falleth m.fl. 2008, s. 74).

### **Konklusjon fra surveyene**

En viktig oppsummering av surveyen til organisasjonene er at de ønsker å komme inn tidlig i planprosessen. Organisasjonene vektlegger både gode framstillinger av konsekvensene av planen og gode framstillinger av selve prosessen og tidsforløpet. Vi ser at organisasjonene mener at kontakt med politikere sentralt er den beste måten å få fram synspunktene dere på.

Bydelspolitikere synes å mene at de får begrenset gehør og gjennomslag både hos politikerne sentralt og i kommunens planadministrasjon. De oppfatter i mindre grad enn organisasjonene at deres ønsker blir tatt hensyn til. Mens organisasjonene mener at kontakt med utbyggerne gir liten uttelling, rapporterer bydelspolitikere at kontakt både med utbyggerne og lokalmiljøet (folkemøter) er den beste måten å fremme bydelens syn på.

Utbyggerne har i liten grad gjennomført medvirkningstiltak ut over minstekravene. Det er imidlertid verdt å merke seg at utbyggere som har erfaring med utvidet deltakelse gjennom folkemøter osv. er positive til dette.

### **Forslag til tiltak for bedre medvirkning**

Forslagsstiller har ansvaret for å sørge for medvirkning fra berørte parter, og kommunen skal se til at dette oppfylles. Dette bør formaliseres tydeligere i form av krav til forslagsstiller om å gjennomføre medvirkningsprosesser og redegjøre for resultatene. I større utbygginger kan en gjennomføre former for dialog som for eksempel folkemøter, verksted eller plansmie. Gjennomføring av plansmie kan med fordel gjøres av uavhengige konsulenter.

Den nye Plan- og bygningsloven legger vekt på å inkludere berørte parter som ofte ikke deltar. Frivillige organisasjoner, velforeninger

mfl. kan ses som representanter for borgerne eller bybrukerne, brukere av parker og friområder osv. Frivillige organisasjoner er også viktige forvaltere av verdier/interesser. Innspill fra disse gir derfor viktig substanskunnskap som også kan bidra til et samlet sett bedre resultat.

Forskning viser at barn og unges interesser i planleggingen ofte taper til fordel for andre interesser (Hanssen 2006). I plan- og bygningslovens § 5-1 trekkes barn og unge spesielt frem som en gruppe hvor kommunen har et ansvar for å sikre medvirkning. En måte å sikre denne gruppens interesser på er å utarbeide krav til forslagstillere om egne prosesser rettet mot barn og unge som bor i området omkring planområdet. Alle bydeler har ungdomsråd for ungdom i alderen 12-18 år. Disse kan for eksempel rutinemessig trekkes inn. Skoler i umiddelbar nærhet til planområdet kan også involveres. Det finnes ulike metoder for kartlegging av barn og unges bruk av og ønsker for arealer (for eksempel barnetrakk) som kan benyttes aktivt.

Plan- og bygningsetaten gjennomfører kommunalt samråd med bydel, fagetater og barn og unges representant i plansaker når et planinitiativ er mottatt fra forslagstillere. En måte å sikre at berørte parter lokalt blir involvert på et tidligere tidspunkt, er at disse også inviteres til å delta på oppstartsmøter og til å bidra med samrådsinnspill.

Plansmier og enklere former for verksted kan være gode arenaer for å få frem kunnskap og alternative planforslag tidlig i planprosessen. Rammene for hva som skal bestemmes bør være klare og formuleres skriftlig. Alternative planforslag kan bidra til mer nyansert debatt, og unngå en polarisering (for eller imot en plan).

Både casene, intervju og surveyen viser at lengre høringsfrister er et viktig tiltak. Bydelspolitikere ønsker at det etableres et obligatorisk møte når sentralt hold ønsker et annet planinnhold enn det bydelen anbefaler.

Ordningen med innbyggerinitiativ bør vurderes på nytt, spesielt bestemmelsene om ”omkamp”. Dette er også påpekt i en evaluering av ordningen som viser at den såkalte ”omkambestemmelsen” tolkes for strengt. Nesten fire av ti initiativ avvises før de kommer til realitetsbehandling fordi de anses å ha ”samme



innhold” som saker som har vært oppe i løpet av de siste fire årene (Christensen et al. 2010).

Det bør vurderes å opprette en lokal ombudsmannsordning eller meklerinstitusjon som kan gå inn i saker med høyt konfliktnivå.

Det er viktig at begrepene i beskrivelser og reguleringsbestemmelser er tilrettelagt slik at lekfolk forstår konsekvensene av planforslaget. Informanter er positive til at informasjon er tilgjengelig på Internett via Saksinnsyn, og ønsker at mer informasjon legges ut. Den nye loven krever at informasjon skal gjøres tilgjengelig på Internett og gi muligheter for dialog med innbyggerne. Vi har så langt sett få eksempler på bruk av dialog via Internett, men Internett og sosiale medier bør tas i bruk mer aktivt.

Vi anbefaler at en i langt større grad tar i bruk Internett og nye metoder for 3D-visualiseringer, der en kan bevege seg igjennom området sett fra bakkenivå, og som viser situasjonen før og etter utbygging.

---

# Summary

*Lene Schmidt, Jon Guttu and Lillin Knudtson*

## **Participation in municipal planning processes in the municipality of Oslo**

NIBR Report: 2011:1

### **Purpose and background**

The report sets out how affected parties experience participation in connection with zoning plan proposals (submitted plans). The survey looks at the main affected parties, but not other stakeholders in the planning process, such as developers, officials at the city Agency for Planning and Building Services (hereafter Planning and Building Agency) or municipal-level politicians. The outcome of the project is intended to form the basis of a municipal policy document on new means of participation enabling the participation of groups not usually included in the planning process.

The report was commissioned by the Oslo's Department of Urban Development. According to the terms of reference the project shall focus in particular on:

- Different phases in the planning process with a particular stress on the early phase.
- Participation of groups not usually included in the process
- Forms of communication including use of social media such as web-based technology in participatory strategies

### **Participation**

The central provision of the Planning and Building Act relating to participation is section 5.1. The new law, which came into force on July 1, 2009, highlights the importance of “active participation” and of including groups in need of “special adaptive measures”,

such as children and youth, organisations for the disabled and ethnic minorities.

The Municipality of Oslo aims in its master plan (Oslo Kommune 2008) to ensure “the participation of Oslo’s citizens in the city’s development”, and “to facilitate the participation of all citizens in making decisions that affect them”. The Planning and Building Agency describes participation as “mobilising, open and participatory processes”, giving affected parties an opportunity for to “actively influence the formulation of a planning proposal”.

### **Definitions**

Terminology associated with participation in law and in practice is unclear. We have chosen to differentiate between ‘involvement’ (*deltakelse*) and ‘participation’ (*medvirking*).

*Involvement* signifies here then the involvement or presence of the public in the planning process, but without necessarily a chance of influencing the outcome.

For the purposes of this study *participation* signifies an opportunity to actively and substantively influence the planning proposal. That participating parties have had an opportunity to affect the design of a planning proposal means that consideration has been given to changing the substance of the plan as a result of a participatory process. This will often be evident in the plan as changes prompted by suggestions of affected parties. There may, nonetheless, be situations where the affected parties and other stakeholders find that the planning proposal meets their wishes/needs and further changes will therefore be unnecessary. In some situations, ideas may not have been taken on board because, for example, the mutually opposing views of the different parties make changes on balance redundant. In other situations, amendments or compromise may prove impossible. For these cases to be counted as participatory, the proposer must provide a sound assessment and good reasons for rejecting the idea. In cases where the affected parties have made representations without resulting in changes to the plan and without any form of explanation, we would characterise the situation as non-participatory or as symbolic involvement.

The advantage of this terminology is that it allows us to differentiate between genuine participation and involvement –

which in reality is ‘non-participation’ because despite physical presence, the party is not given consideration. We have no term for ‘non-participation’ in Norwegian, though the international literature distinguishes between ‘participation’ and ‘non-participation’ (Arnstein 1996, Hart 1992).

The Municipality of Oslo differentiates submitted plans from its own plans. Submitted plans are detailed zoning plans filed by private developers or public agencies other than the Planning and Building Agency. The focus in this project is on participation in planning processes involving submitted plans. In practice, these will often be municipal plans followed up by submitted plans.

The most important actors in a planning process are the developers/sponsors (*forslagsstillere*) who submit the planning proposal, the administrative planning authority which deals with the planning proposal, politicians who approve the planning proposal and civil society actors/affected parties entitled to be involved.

We use the concept limited charettes on multi-day meetings, involving municipal officials, developers, and residents with the aim of reaching agreed solutions but where the results are not legally binding.

### **Research questions**

In light of the project’s three main areas of concern we have formulated the following research questions.

- Who are the affected parties, who is included and who is not included in the planning process?
- How well did participation in the different stages of the planning process work?
- What was the outcome of the planning process – was there genuine participation, did the affected parties influence the plan?
- Which proposed measures for ensuring participation are likely to succeed?

### **Analytical perspective**

New forms of participation such as limited charettes (*plansmie/tankesmie*), and workshops (*verksted*) have their origin in

planning theory and the idea that the force of the better argument should produce results that are acceptable to everyone. We will analyse experiences of participation in light of communicative planning theories.

### **Method**

We have selected three principal sources for the data collection.

- Studies of selected cases with qualitative interviews of affected parties and document studies
- Qualitative interviews of representatives of organisations at the city level representing affected parties
- Survey of affected parties and developers

By affected party we mean neighbours, owners of adjacent properties, representatives of local neighbourhoods, residents and environmental associations and other voluntary organisations. Local politicians are also defined as affected parties who, although they lack decision-making powers, may make representations concerning the plans on behalf of the local community. We have not interviewed representatives of government agencies as affected parties. This is because they are in a better position to be heard than affected civil society parties.

At the city level we have interviewed representatives of wildlife/environmental/sports and outdoor recreation organisations, residents' and neighbourhood associations, cultural and conservation interests and organisations for the disabled. These organisations can be seen as representatives of their own memberships and of users of the city more widely, such as users of parks and recreational areas, even though the individual use is not necessarily a member of any of the organisations. We have also interviewed a representative in a city district working for the interests of children and youth.

We carried out 23 interviews altogether with affected parties. Six of the interviews were with representatives of organisations at the city level and a representative of the interests of children and youth in planning. The other interviews were conducted in connection with the case studies.

In selecting our cases we gave priority to places where new forms of participation were practised, such as limited charettes, workshop, open meeting, Internet etc. The four cases are

- Holtet local centre
- Oppsal centre
- Holmlia torg (square)
- Etterstadsletta 47-49
- Principal findings – Case studies

*Holtet local centre* was a pilot project aimed at promoting public participation. Representatives of affected parties locally participated in a reference group over a seven-year period in connection with the zoning work on Holtet local centre (own plan). Strong objections were raised later about the zoning plan because representatives felt that they had not been heard, although certain suggestions from residents had been incorporated into the planning proposal. In the opinion of the residents, the intentions of the zoning plan had not been realized and the densification had been detrimental to the neighbourhood. Protests against submitted plans were also organised in the wake of the zoning plan. Two citizen initiatives were submitted demanding a temporary ban on construction and parcelling work. The first citizen initiative was rejected, the second was not taken up for consideration on its merits. A private planning initiative was also submitted by affected neighbours, and protests targeted individual developments. The informants feel cheated by what they described as misleading information and terminological misuse, and are critical to what they felt were overly familiar relations between developer and Planning and Building Agency and political leadership in the Town Hall.

A limited charette was arranged at *Oppsal centre* in collaboration with affected parties locally and Planning and Building Agency. This exercise was co-arranged by local affected parties and the Planning and Building Agency. It came about as a reaction to a land development proposal submitted by a private developer. Affected parties found working with the Planning and Building Agency to be a positive experience. Participants in the limited charette gave a positive assessment of this form of participation. The proposer has taken little account of the resulting ideas in his

zoning plan proposal for Oppsal centre. The Planning and Building Agency want to submit an alternative planning proposal based on the outcome of the limited charette.

*Holmia torg (square).* As a follow-up to the Submunicipal Plan for markets and venues (separate plan), a decision was taken to revamp the square in front of Holmlia Centre by adding market and hospitality facilities after the bus terminus had been moved. The idea for this came from the local community and included in addition calls to improved accessibility to the centre, a different parking system and establishment of a public WC. During the planning of the square a workshop was organized so that residents and others could present proposals for the development. As a form of public participation the workshop was considered to be extremely successful by the participants, but there was no room for the more fundamental wishes of the local community in this participatory process.

*Etterstadsletta 47–49.* Planning proceeded in three phases. OBOS Forretningsbygg, the proposer of the plan, submitted a plan for dwellings in three buildings of six to eight stories on a partly buried parking deck. Objections were raised by the Cultural Heritage Management Office, and the city district authorities protested as well. The revised proposal included a single six-storey building. In addition to these objections, complaints were lodged by the residents' association and the nearest housing cooperative. This time too, plans were revised to accommodate most of the objections. The final planning proposal includes a five-storey building, and underground parking. The building has also been moved closer to the road. The residents' association characterises the process as successful, even if it did not include any participatory facilities. Both the residents' association and housing cooperative as the closest neighbour think notification was given too late.

### **Conclusions from the case studies and city-level interviews**

Representatives of organisation at the city level were generally not very happy with the participatory process. They were called in at too late a stage, they feel and their suggestions were not taken sufficiently into account. It was easier to find acceptance for universal design considerations, according to one informant. This is possibly because universal design is now on the statute books of

the country. Another informant found it easy to find a sympathetic audience when lobbying to conserve green lungs. This, the informant explained, was helped by the many and, in some cases, substantial protests against building on recreational land in recent years. For the representative of children's interests, the main problem is lack of time/resources to pursue these interests in the planning process.

Those taking part in the planning processes are largely affected parties from the local community – neighbours, neighbourhood associations, local politicians etc. We have not seen statements from the representatives of children's interests, the youth councils or local councils for people with disabilities in any of the case studies. Only in one of the cases had a local youth council been involved. Nor has much been done to facilitate the participation of children and youth themselves. Representatives of immigrant populations are not involved to any significant degree, apart from in the case of Holmlia. There are no examples of citywide voluntary organisations being involved in any of our cases.

We have seen in the case studies that affected parties feel they are not taken into account and get involved in the process too late, corroborating what other studies have indicated (Falleth et al. 2008). Informants are pleased that their experiences of participation in planning are being studied. It gives them grounds to expect things to be organised better in the future. The selected case studies imply different experiences. Informants are most critical of the lack of participation opportunities at Holtet. Informants at Oppsal are positive to the response and attention of the Planning and Building Agency, but critical of the lack of response and attention from the proposing party.

Some literature on participation assumes that the more one has been involved, the more one will have participated and influenced the outcome. In this project we have seen that involvement is a necessary, but not sufficient condition to ensure participation and having an influence on the make-up of a planning proposal. The study shows that planning processes are complex, and informants, despite many years' involvement in planning processes, still feel they have not participated in the planning process. In other cases we have seen that planning proposals have undergone important changes, but without increased involvement of affected parties



locally. Changes come about in response to submissions from government agencies qua affected parties and from the Planning and Building Agency.

Communicative planning theory is based on the idea that the “force of the better argument” will facilitate a solution acceptable to all. We have seen how necessary good arguments are, but they are not sufficient to ensure approval. We have seen that it was easier to win support for ideas concerning Holmlia square than Holtet local centre. It indicates that in cases involving powerful property interests, the stakeholders’ resourcefulness and power decide the outcome. But not even in the Holmlia development were proposals of most concern to local parties taken on board. Affected parties see themselves as “watchdogs”, with too few resources to confront the major developers.

### **Surveys of organizations, local politicians and developers**

Questionnaires were distributed to the following three groups: organisations which are or could conceivably be affected parties in development schemes, local politicians and developers. We summarize here the key findings from the surveys.

*Organisations:* The survey of affected organisations show that those with past experience of involvement in zoning plans consider deputations to the Standing Committee on Urban Development and limited charettes/workshops as the best forms of involvement to elicit the opinions of the organisations (69 and 62 per cent ticked the boxes for “succeeded well” or “succeeded quite well”). At the bottom of the list are meetings and face-to-face contact with the developer. Only 30 per cent ticked off “succeeded quite well”, and none ticked the box for “succeeded well”.

Two in three organisations report that the information was good enough to understand the projects. For one in four the results turned out to be completely different than they had imagined, but it is worth noting that 44 per cent answered “neither good nor bad” to this question and nearly a third disagreed that the results differed from their expectations. 40 per cent found it easy to understand where they needed to go for information and submit ideas to the process, though one in every four respondents did not.

For the great majority of the organisations (82 per cent), the announcement declaring the start of the planning process was

---

deemed insufficient as an invitation for participation. More than 50 per cent believe that important premises were laid before the organisations had an opportunity to express their opinions and ideas.

31 per cent of the organisations were satisfied and as many not satisfied with the opportunity to participate in the planning process. One in three says that contributions led to palpable changes in the plans in line with what the organisations wanted, while half believe that the extent to which their contributions resulted in changes to the plans was small or very small. Almost a third of the respondents believe their ideas and suggestions were registered and understood either to very large extent or large extent; half say “possibly/possibly not”. One in four believe their contributions were registered and understood to a small or very small degree. What is more, the respondents found the politicians to be more interested in their opinions than the planning department, and only a few found the developers to be interested in what they had to say.

The organisations were also asked to assess whether certain measures were likely to facilitate increased participation. For 84 per cent, a better explanation of the impact of the plan (drawings, descriptions, 3D animations on the web), and better access to information on the web were considered “very likely” or “quite likely” to enhance participation. Just as many stressed a clearer timetable for the process. Three in four believe participation would profit from the introduction of mandatory meetings with all affected parties at the start of the process, and also from advice/information from the municipality on how to participate in planning process. Almost half of the respondents have strong faith in extended consultation deadlines as a measure likely to enhance participation in planning processes.

*Local politicians on the local planning committees:* Members of the district council committees on urban development believe that the best way of eliciting the opinions of the local community is by holding meetings and face-to-face contact with the developer (55 per cent), and public meetings (51 per cent). Consultation responses, meetings and face-to-face contact with the municipal planning department along with an announcement at the beginning of the process will be least likely to elicit the opinions of the city district

(*bydel*). When asked about participation in zoning-plan processes, the politicians with responsibility for planning in the district believe that central politicians take too little notice of the opinions of the local community. 80 per cent agreed with this statement. Only one in ten believes the final plan to reflect the plans and wishes of the local community.

*All politicians at the submunicipal level:* Like the organisations, local politicians were asked to assess which measures would be likely to improve participation. Nine in ten local politicians answered that a mandatory meeting between the central level and submunicipal committee was an important element in improving opportunities for local communities to participate. On the list of measures, this one came out on top. Two-thirds of local politicians stress longer consultation periods and enhanced accessibility to information on the web. What is more, all of the measures listed in the questionnaire were considered important. Nearly half of the local politicians (46 per cent) had a strong belief in the efficacy of limited charettes and workshops.

*Developers:* The response rate of the developers to our survey was extremely low, and the results are therefore presented and interpreted with a certain degree of caution. Three in eight developers say they have taken steps to facilitate participation of affected parties in addition to announcements when the planning proposal had been put together. Developers have some contact with the planning authorities in planning schemes, but little with politicians. Public consultation does not provide insight into affected parties' opinions in the planning scheme, according to the developers. Those with any experience of public meetings, working groups or meetings called by affected parties have a positive assessment of this form of contact.

While the organisations and politicians believe that participation can ensure a qualitatively sound and sensible outcome of the zoning-plan process, we find that developers are less likely to agree. This result is confirmed by the national study in which only 28 per cent of developers believed participation was important or very important for a qualitatively good result (Falleth et al. 2008, p. 74).

## **Conclusions from the surveys**

One important point to be gleaned from the surveys is that the organisations want to be brought in at an early stage of the planning process. They stress the importance of sound assessments of the impact of the plan along with details of the actual process and envisaged schedule. We see that the organisation believe that contact with politicians centrally is the best way of communicating their points of view.

According to local politicians central politicians and the municipality's planning department are not particularly open to their opinions, and are hard to win over. Less than the organisations, they believe their wishes are taken into account. While the organisations do not believe that contact with the developers is very useful, local politicians report that contact with both the developers and local community (public meetings) is the best way to communicate the opinions of the city district.

Developers have done little to facilitate participation beyond observing the minimum requirements. It is worth noting, however, that developers with experience of enhanced participation through public meetings etc. are positive to this.

## **Recommendations on measures for improving participation**

Proposers have a responsibility to facilitate the participation of affected parties, and the municipality should make sure that they comply with this obligation. This should be specified more clearly in a requirement that the proposer facilitate participation processes and communicate the results. In the case of major developments, forms of dialogue such as public meetings, workshops and limited charettes can be arranged. It would be sensible to let independent consultants organise the charettes.

The new Planning and Building Act stresses the involvement of affected parties, groups which are often not included in the process. Voluntary organisations, neighbourhood associations and others can be seen as citizen representatives or representatives of the users of the city, parks and recreational land, etc, whether the individual user is a member of the organisation or not. Voluntary organisations are important stewards of values/interests, and their opinions are therefore important as substantive data, and likely to contribute to an overall better result.

Research shows that the interests of children and youth in planning often lose out to other interests (Hanssen 2006). Section 5 of the Planning and Building Act draws particular attention to children and youth as a group the municipality has a responsibility to ensure the participation of. One way to ensure the interests of this group would be to make it incumbent on proposers to initiate procedures targeting children and youth living in the vicinity of the proposed development. Every city district has its own youth council for youngsters aged 12–18. They can be brought into the process, for example, as a matter of routine. Schools in the immediate vicinity of the development could also take part. There are various ways of identifying how children and youth use different areas (such as children's paths) and their preferences, and these could be used actively.

One way to ensure the involvement of affected parties locally at an earlier point in time, is to invite them to start-up meetings and to communicate their opinions in consultation responses.

Limited charettes and workshop-type arrangements can be particularly useful for obtaining local knowledge and alternative planning proposals early in the planning process. The framework for the points to be decided should be ready and formulated in writing. Alternative planning proposals can help balance the debate and prevent polarisation (for and against a plan).

Both the case studies, interviews and the surveys show that longer deadlines is seen as an important measure. Local politicians want to see the introduction of a mandatory meeting whenever central authorities prefer a substantively different plan than the one recommended by the sub-municipality.

The inhabitant initiative scheme should be assessed once more, particularly the provisions on “replay”. This has also been pointed out in an evaluation of the scheme according to which the so-called “replay provision” is interpreted too narrowly. Nearly four in ten initiatives are rejected without consideration of their possible merits because they are assumed to be essentially the same as initiatives considered over the past four years (Christensen et al. 2010).

The establishment of a local ombudsman or arbitration institution with the authority to intervene in particularly contentious cases should be considered.

It is important to make sure that the terminology used in descriptions and zoning provisions is sufficiently intelligible to allow ordinary people to appreciate the full impact of a planning proposal. Informants welcome the posting of information on the web via information portals and would like more information posted online. The new law requires that information is made available on the internet, providing an opportunity to engage in dialogue with the public. So far, we only found a few instances in which the internet is used to facilitate dialogue, but the internet and social media should be used more actively.

We recommend making much greater use of the internet and of new 3D visualisation methods where the spectator can move within an area at ground level, and shows the layout before and after the development.

# 1 Innledning, formål og bakgrunn

Rapporten presenterer berørte parters erfaringer med medvirkning i forbindelse med reguleringsplaner (detaljregulering, innsendt plan). Oppdragsgiver er Oslo kommune v/ Byrådsavdeling for byutvikling.

Oppdraget dreier seg om kartlegging, analyse og vurdering av utvalgte medvirkningsprosesser som har vært utført i kommunen ved innsendt planprosesser. Kartleggingen skal omhandle ulike faser i planprosessen, men særlig vekt på tidligfase. Oppdragsgiver ønsket å ha et særlig fokus på grupper som ofte faller utenfor planprosessen og eksempler på bruk av nye kommunikasjonsformer, herunder bruk av sosiale medier så som nettbasert teknologi i medvirkningsstrategier.

Formålet med prosjektet er å bidra til bedre rutiner for medvirkning i Plan- og bygningsetaten. Resultatet av prosjektet skal danne grunnlag for et kommunalt policydokument som skal vise nye metoder for medvirkning som ivaretar grupper som ofte faller utenfor planprosessen.

## 1.1 Medvirkning i planprosesser – formelle krav i lovverket

Plan- og bygningsloven gir de formelle rammene for planprosesser. Plan- og bygningsloven har i lovens formålsparagraf § 1-1 4. ledd fastsatt at:

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

I den nye loven (plandelen), som trådte i kraft 1.7.2009, er det lagt stor vekt på medvirkningsaspektet, spesielt mht barn og unges og andre svake gruppers deltakelse i planleggingen. Lovens hovedbestemmelse for medvirkning finner vi i § 5-1:

#### § 5-1. Medvirkning

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.

Den nye loven tydeliggjør at ”enhver som fremmer planforslag” har et ansvar for å legge til rette for medvirkning, og at kommunen skal påse at dette er oppfylt.

Det er ikke angitt nærmere verken i loven, i Ot.prp.nr.32 eller i veiledningen til loven (Miljøverndepartementet 2009) hva som menes med ”aktiv medvirkning”. Plan- og bygningsloven slik den gjaldt frem til 1.7.2010 hadde en bestemmelse i § 16-1 ”Samråd, offentlighet og informasjon” om at

Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.

I den nye loven brukes begrepet ”aktiv medvirkning” der en i den gamle loven snakket om å ”delta aktivt”. Vi vet ikke hvordan eller i hvilken grad lovgiver har ønsket å skille mellom disse begrepene.

I merknader til den nye loven brukes begrepet ”reell medvirkning”, og at det skal iverksettes ”aktive tiltak” for å få til den ønskede medvirkning, men uten at det er definert nærmere hva som menes med dette. Det er imidlertid et krav om at det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen



(§5-2). Loven har angitt nærmere hva som menes med grupper som krever ”spesiell tilrettelegging”. I tillegg til barn og unge nevnes funksjonshemmede, personer med fremmedkulturell bakgrunn og psykisk utviklingshemming. Det påpekes at aktiv medvirkning også omfatter for eksempel grupper med interesse for friluftsliv og naturvern i nærmiljøet, og at det kan gjelde mange mennesker som ikke nødvendigvis er organisert. Det understrekes derfor at en bør være oppmerksom på mennesker som ikke er organisert og å sikre at ikke de organiserte interessene blir for dominerende i planprosessen (Ot.prp.nr.32 (2007-2008): 189).

Det fremheves i en veileder til den nye loven (Miljøverndepartementet 2009) at plikten for å tilrettelegge for aktiv medvirkning er den samme både for myndigheter og private. Det fremgår videre at kommunen som planmyndighet har en særskilt plikt til å påse at andre myndigheter og private har fulgt kravet om tilrettelegging for medvirkning når planforslag utarbeides. Loven stiller krav om at strategier og planforslag skal være tilgjengelige på Internett.

Plan- og bygningsloven har en rekke bestemmelser for å sikre berørte parters deltakelse i hht. loven: Varsel om oppstart av reguleringsarbeid (§12-8), høring og offentlig ettersyn (§12-10) og offentlig kunngjøring av vedtak (§12-12). Når planer er vedtatt, kan berørte naboer evt. klage på vedtak som da behandles av fylkesmannen. For reguleringsplaner med vesentlig virkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4-1.. Planprogrammet skal blant annet redegjøre for medvirkningsprosessen. §12-9 gir bestemmelser for behandling av planprogram. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet.

I tillegg til bestemmelsene i Plan- og bygningsloven fikk kommuneloven i 2003 en ny bestemmelse om innbyggerinitiativ i § 39a som sier at kommunestyret eller fylkestinget plikter å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget. Den nye ordningen gir innbyggerne en mulighet til å få en ny politisk vurdering av et vedtak.

## 1.2 Oslo kommune om medvirkning

Oslo kommune har i sin kommuneplan (Oslo kommune 2008) vedtatt fem hovedmål, der mål fire er at: ”Oslos innbyggere skal delta i byens utvikling” (Ibid: 42). Det fremgår at ”alle skal ha en reell mulighet til å ta del i beslutninger som angår dem” (ibid:43). Viktige strategier er bl.a. å styrke bydelenes rolle som politiske arenaer og å sikre lokale velforeninger, frivillige organisasjoner mfl. mulighet til å komme med innspill i saker som angår dem, og at barn og unge skal høres.

Kommunen beskriver ”aktiv medvirkning” i Plan- og bygnings-etatens kvalitetssystem som ”mobiliserende, åpne og deltakende prosesser”. Medvirkning beskrives som ”muligheten for organiserte og uorganiserte interesser i lokalsamfunnet til å gi uttrykk for sine synspunkter og aktivt påvirke utformingen av et planforslag”. Det fremgår også at kommunen skal ha et spesielt ansvar for grupper som ikke så lett kommer til ordet i prosessene, bl.a. barn og unge, minoriteter og grupper med ulike former for funksjonsnedsettelse. (Oslo kommune Oppstartnotat saksnr. 200706942-18, 19.10.2010). Aktiv medvirkning dreier seg altså både om å bli hørt og å kunne påvirke utformingen av et planforslag.

Oslo kommune viser til ulike former for deltakelse som er gjennomført i større planer i regi av Plan- og bygningssetaten (Oslo kommune Oppstartnotat saksnr. 200706942-18, 19.10.2010):

- Charetter
- Minicharetter/Workshops
- Participatory learning and action (PLA)

Charette og ulike former for verksted vil bli beskrevet nærmere nedenfor. Andre tiltak for å imøtekomme behov for deltakelse og innflytelse fra spesielle grupper er:

- Digitalt barnetråkk
- Barnerepresentant i bydelene
- Nettverksgruppe for universell utforming
- Sentralt råd for funksjonshemmede og råd for funksjonshemmede i alle bydeler

### 1.2.1 Planprosess ved innsendt plan

Oslo kommune skiller mellom egne planer og innsendte planer. Innsendte planer fremmes av private utbyggere eller andre kommunale etater, mens egne planer er det etaten selv som står ansvarlig for.

Oslo kommunes veileder for prosess ved private detaljreguleringer (innsendt plan) viser de fire ulike stadiene fra veiledning, avklaring, myndighetsbehandling og frem til vedtak (Oslo kommune 2010, se vedlegg 2). I veilederen skiller en mellom planinitiativ, planskisse og planforslag. Vi vil her kort beskrive hovedtrekkene i planprosessen som er viktige i vår sammenheng, og for øvrig vise til vedlegg 2. Etter mottatt *planinitiativ* gjennomføres *kommunalt samråd* med berørte bydeler, fagetater og barn og unges representant. Det gjennomføres en område- og prosessavklaring internt i Plan- og bygningsetatens planforum og det gjennomføres et *oppstartmøte* med forslagsstiller. Forslagsstiller kunngjør og varsler oppstart av planarbeid. Mottatt *planskisse* fra forslagsstiller er utgangspunkt for videre avklaring frem mot komplett *planforslag*. Neste fase gjelder vedtak om offentlig høring og oversendelse av forslag til byrådets behandling. Vedtaksfasen innebærer behandling i byutviklingskomiteen og bystyret og kunngjøring om vedtatt/forkastet plan.

Plan- og bygningsloven fastsetter hvem som skal varsles, mens etaten skal se til at loven følges opp. Som veiledning ved varsel om oppstart får forslagsstiller etatens forslag til ”varslingsliste”. Ved offentlig høring/ettersyn er det Plan- og bygningsetaten som legger ut planen, og som i henhold til loven avgjør hvem som skal varsles spesielt om høring. Plan- og bygningsloven omtaler kun frister ved offentlig høring/ettersyn. Med ny planlov økte fristen fra minst 4 til minst 6 uker. I forbindelse med jul- og sommerferie forlenger Plan- og bygningsetaten fristen med 1-3 uker. Frist for tilbakemelding ved varsel/kunngjøring om oppstart av planarbeid er ikke fastsatt i loven, men i forbindelse med overgangen til ny planlov ble etatens anbefalte frist forlenget fra minst 2 til minst 3 uker.

I oppdraget legges det vekt på at prosjektet spesielt skal fokusere på de tidlige fasene i planleggingen. Veilederen viser at de formelle mulighetene for deltakelse med høring/offentlig ettersyn og eventuelle møter med politikerne i byutviklingskomiteen

(deputasjon) kommer sent i prosessen i forhold til planinitiativ. Det er ingen formelle muligheter for deltakelse fra berørte parter lokalt tidlig i planfasen når planinitiativ drøftes. Første lovpålagte tidspunkt hvor offentligheten kan delta, er etter kunngjøring av planoppstart.

Samtidig viser praksis i Plan- og bygningsetaten at man kan identifisere en fase også før planinitiativet sendes inn. I den nye Plan- og bygningslovens *byggesaksdel* (§ 21-1) omtales ”forhåndskonferanse” bare i byggesaksdelen, men ikke i plandelen. En forhåndskonferanse er et møte mellom forslagsstiller og administrasjonen. Praksis i Plan- og bygningsetaten er at forhåndskonferanse holdes i alle byggesaker. I Plan- og bygningsetatens *planprosess* avklares i stedet rammer og innhold gjennom den interne ”område- og prosessavklaring” av innsendte planinitiativ. I noen tilfeller, dersom forslagsstiller ber om det, holdes det likevel også forhåndskonferanse i plansaker, forut for og gjerne som en del av forberedelsene til innsendelse av planinitiativ.

”Forespørsler” er henvendelser til Plan- og bygningsetaten som ikke inngår i formelle saksbehandlingsprosesser. De kan komme både før, under og etter en planprosess. De kan være formelle og uformelle. De kan fremmes og besvares både muntlig og skriftlig, av og til gjennom en ”forhåndskonferanse” som omtalt ovenfor. Tidlige ”planforespørsler” som krever nærmere drøfting og avklaring i Plan- og bygningsetaten vil gjerne få som svar at det må sendes inn et planinitiativ, som er starten på den formelle planprosessen<sup>1</sup>.

## 1.3 Definisjoner

### Medvirkning

I Plan- og bygningsloven og i forarbeidene til loven hvor § 5-1 og hensynet bak beskrives nærmere, brukes begrepene medvirkning og aktiv medvirkning uten at det går nærmere inn på innholdet i begrepene (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008): 189). Uttrykket ”Aktiv

---

<sup>1</sup> Meddelelse fra Plan- og bygningsetaten i mailer av 25. og 27. januar.2011

medvirkning” er ifølge filolog Tor Guttu<sup>2</sup> en språklig pleonasje, dvs. ”smør på flesk”. Når man virker, er man aktiv.

Begrepsbruken knyttet til medvirkning i lovverket og i praksis er uklar. I daglig tale skiller en ikke nødvendigvis mellom deltakelse og medvirkning. Vi har likevel valgt å skille mellom begrepene ”deltakelse” og ”medvirkning”. Grensen mellom deltakelse og medvirkning er, ifølge Tor Guttu, uklar, men man kan hevde at i det å medvirke nødvendigvis ligger handling, i deltakelse ikke nødvendigvis. Man kan delta i eller ved noe uten å være aktiv.

*Deltakelse* betegner, slik vi vil bruke det, en involvering eller tilstedeværelse i planprosessen, men som ikke nødvendigvis favner noen form for innflytelse.

Vi har lagt til grunn at *medvirkning* innebærer muligheten til å kunne påvirke utformingen av et planforslag. At deltakerne har kunnet påvirke utformingen av et planforslag betyr at planen er blitt grundig vurdert bearbeidet som resultat av medvirkningsprosessen. Ofte vil dette synliggjøres ved at planen er blitt endret som følge av innspill som har fremkommet fra berørte parter. Det kan likevel tenkes situasjoner der berørte parter og øvrige aktører er enige i at planforslaget tilfredsstillende alle ønsker/behov og derfor ikke trenger noen endringer. Det kan også tenkes situasjoner der innspill ikke er tatt hensyn til for eksempel fordi en avveining av ulike berørte parters innbyrdes motsatte syn gjør at endringer ikke er aktuelt eller det kan være situasjoner der endring eller kompromiss ikke er mulig. For at det skal kunne regnes som medvirkning må forlagstiller gi saklige og tungtveiende argumenter for hvorfor innspill ikke er tatt hensyn til. I tilfeller der berørte parter har gitt innspill, men disse ikke er tatt hensyn til uten at det er gitt noen begrunnelse, vil vi karakterisere det som ikke-medvirkning eller symbolsk deltakelse.

Fordelen med en slik begrepsbruk er å kunne skille mellom reell medvirkning og deltakelse som i realiteten er ”ikke-medvirkning” fordi en bare er tilstede, men uten å bli tatt hensyn til. Vi har ikke noe begrep for ”ikke-medvirkning” på norsk, men i internasjonal litteratur skiller en mellom ”participation” og ”non-participation”, som vi vil komme tilbake til i kap. 3.2.

---

<sup>2</sup> Personlig meddelelse i mail av 23.12.2010

## Definisjon av aktører i planprosessen

I plansammenheng er det vanlig å skille mellom fire hovedgrupper av aktører som involverte i en planprosess, se for eksempel Falleth et al. (2008):

- Sivilsamfunnsaktører (innbyggerne) og berørte parter med rett til høringsuttalelse og medvirkning i henhold til Plan- og bygningsloven
- Politikerne som vedtar planforslag
- Den administrative planmyndighet som saksbehandler planforslag
- Forslagsstillere/utbyggere som fremmer planer og ”eier” planen

Fokus i denne undersøkelsen er *berørte parter* og deres erfaringer med medvirkning i planprosessen. Som berørte parter regnes naboer, velforeninger, interesseorganisasjoner, offentlige etater, bydelspolitikere mfl. Det har vært et ønske fra oppdragsgiver om å ha et særlig fokus på grupper som ofte faller utenom prosessen. Vi vil komme tilbake til en nærmere drøfting av hvem som kan regnes som berørte parter og hvem som ofte faller utenom planprosessen som en av problemstillingene for prosjektet.

Ansvars- og rollefordelingen i innsendt planprosesser er slik at det er private utbyggere eller evt. andre fagetater enn Plan- og bygningsetaten som fremmer et planforslag, mens planadministrasjonen behandler forslaget administrativt og ser til at forslaget er i tråd med Plan- og bygningsloven og andre bestemmelser i lovverket. Det er politikerne som vedtar planforslag. Berørte parter har rett til høringsuttalelse og medvirkning slik angitt i Plan- og bygningsloven.

## Verksted, plansmie, tankesmie og charette som medvirkningsform

I litteraturen brukes ulike begrep om ulike typer medvirkning som verksted, tankesmie, plansmie og charette. Bruken av disse begrepene er ikke entydig avklart, og begrepene brukes trolig om hverandre i praksis. Farner (2003) skiller mellom seks ulike former for verksted, hvorav charette er beskrevet som forhandlingsverksted.

Vi vil ta utgangspunkt i Farners beskrivelse av forhandlingsverksted eller charette som ”avklarende og forpliktende” former for medvirkning, der ”partene skal komme frem til et omforent resultat” (ibid: 178). Farner viser til at charette er en amerikansk metode for medvirkning, der en skal komme frem til en ferdig vedtatt reguleringsplan. Farner påpeker at en slik fremgangsmåte vil kunne kreve lovendringer i norsk sammenheng (ibid:167). Oslo har utviklet en egen ”Oslo-charette” som er tilpasset Oslos plan- og styringssystem.

I ett av våre case (Oppsal) er det gjennomført det som er beskrevet som en tankesmie. Det kan se ut som begrepet plansmie eller tankesmie i daglig tale brukes synonymt med charette, men det er uklart i hvilken grad en legger til grunn et krav om å komme frem til et omforent planforslag, eller hvor forpliktende de forslag en kommer frem til skal være. Vi vil bruke begrepet plansmie eller tankesmie om prosesser med bred deltakelse fra myndigheter, forslagstillere og berørte parter og som er forenlige med norsk lovgivning. Resultatene kan ikke være juridisk bindende, men har likevel som mål å komme frem til konkrete forslag som involverte parter slutter opp om. Farner diskuterer ulike typer verksted, mens det i daglig tale ser ut som begrepet verksted brukes om mer uformelle medvirkningsformer, slik vi har sett for eksempel i ett av våre case (Holmlia). Vi vil bruke begrepet verksted om slike enklere former for dialogmøter.

## 2 Problemstillinger

Oppdragsgiver, Oslo kommune ved Byrådsavdeling for byutvikling ønsket å foreta en kartlegging av hvordan medvirkning i innsendt planprosesser vurderes av berørte parter. Det har vært et ønske om et særlig fokus på forhold rundt:

- Ulike faser med særlig vekt på tidligfase
- Medvirkning for grupper som ofte faller utenfor prosessen
- Kommunikasjonsformer herunder bruk av sosiale medier så som nettbasert teknologi i medvirkningsstrategier

Vi har søkt å svare på oppgaven ved å formulere følgende problemstillinger:

- Hvem er de berørte parter, hvem er inkludert og hvem er evt. ikke inkludert?
- Hvordan har medvirkningen i de ulike fasene av planprosessen fungert?
- Hva ble resultatet av planprosessen – har berørte parter påvirket planforslaget?
- Hvilke forslag til tiltak for å sikre medvirkningen kan være aktuelle?

### 1. Hvem er de berørte parter?

Innledningsvis vil det være viktig å avklare nærmere hva som menes med berørte parter, hvem som har vært involvert og hvem som evt. ikke har vært involvert. Når loven bestemmer at planforslag skal sendes på høring, skal forslag sendes berørte parter, dvs. alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som blir berørt. Forståelsen av hvem som blir berørt er derfor viktig.



Oslo kommune ønsker i denne undersøkelsen å ha et særlig fokus på de som ofte faller utenom planprosessen. Det kan for eksempel dreie seg om folk i nabolaget, men som ikke blir varslet fordi de ikke har tilgrensende eiendom. Det kan dreie seg om foreldre-representanter i skoler og barnehager mfl. som mener at tiltaket vil få betydning for dem, men som ikke står på noen høringsliste. Lovkommentarene til den nye Plan- og bygningsloven påpeker de særlige utfordringer som ligger i å sikre medvirkning fra barn og unge, funksjonshemmede og grupper av innvandrere. Det pekes også på særlige utfordringer med hensyn til å nå de som ikke er organisert, men som likevel blir berørt av en utbygging, som for eksempel brukere av friområder. Det kan også være byborgere eller bybrukere mer generelt som opplever å bli berørt av større utbyggingsprosjekter, selv om de ikke nødvendigvis bor i området.

Oslo kommune har utarbeidet en varslingsliste for høringsinstanser som omfatter statlige etater, fylkesmann og fylkeskommune, kommunale instanser, nabokommuner, bydelene, inkludert barnerepresentanten i bydelene, interesseorganisasjoner, andre saksparter og hjemmelshavere (naboer og gjenboere).

## **2. Hvordan har medvirkningen i planprosessen fungert?**

Vi har vært særlig opptatt av å studere erfaringer med nye former for medvirkning (plansmie, verksted, folkemøter og lignende) og hvordan de har fungert. Hvilke eksempler på medvirkning via Internett kan vi finne, og hvordan har de fungert? Det er særlig viktig å kartlegge medvirkning i tidlig fasen, men det er også relevant å se på de påfølgende fasene i planprosessen og hvordan medvirkningen har fungert der.

Når det gjelder den tidlige planfasen vil det være særlig viktig å avklare hvordan berørte parter vurderer utbyggernes håndtering av planprosessen siden innspill ved varsling av planoppstart vanligvis går til utbygger/utbyggers konsulent. Utbyggerne har med den nye oppgavefordelingen fått større innflytelse og større ansvar for planprosessen og for medvirkningsaspektet. Vi ser det derfor som viktig også å få innsikt i hvordan utbyggerne ser på medvirkningen.

## **3. Hva ble resultatet av planprosessen – har berørte parter påvirket planen?**

Et viktig formål med medvirkningen er at berørte parter blir tatt hensyn til, og at viktige/relevante innspill kan bidra til et samlet

sett bedre resultat for alle involverte parter. I hvilken grad opplever berørte parter at de har medvirket? Er det forskjeller mellom berørte parter, for eksempel at noen aktører i større grad blir tatt hensyn til enn andre?

#### **4. Hvilke forslag til tiltak for å sikre medvirkningen kan være aktuelle?**

Datainnsamlingen skal gi grunnlag for en systematisering av erfaringer og vurderinger. På bakgrunn av disse analysene vil vi drøfte hvilke metoder en kan gjøre bruk av for å sikre medvirkningen i planprosesser spesielt i den tidlige fasen. Det har vært begrensede muligheter for å innhente litteratur internasjonalt innen rammen av dette prosjektet, men vi har likevel trukket inn noen eksempler fra medvirkningsprosesser i andre land.

## 3 Analytisk perspektiv

### 3.1 Fra government til governance (samstyring)

Det har i de senere år skjedd en endring i arbeidsfordelingen mellom sentrale aktører i norsk byplanlegging, se bl.a. Nordahl (2006). Arbeidsfordelingen innebærer en dreining i retning av flere private reguleringsplaner. 80 prosent av alle reguleringsplaner ble fremmet av private i 2007. I Oslo var andelen 82 prosent ([www.SSB/Kostra](http://www.SSB/Kostra)). Børrud beskriver fenomenet som ”bitvis byutvikling” (Børrud 2005).

En økende andel private planer ses som resultat av en dreining fra ”Government til governance” (Rhodes 1996). Governance, eller samstyring på norsk, beskriver økt innslag av nettverksstyring og offentlig/privat samarbeid innen planlegging og offentlig forvaltning både i Norge og internasjonalt. Det er i økende grad erkjent at offentlige myndigheter ikke kan styre gjennom strengt hierarkisk government, men er avhengig av samarbeid med private aktører, ikke minst gjelder det innen boligbygging og byutvikling. Governance betyr også utvidet samarbeid på tvers av etater og nivåer i offentlig forvaltning.

Koht (2009a) viser til bl.a. OECD som fremhever ”good governance” som et bidrag til å ”...strengthen democracy and human rights ...”. Denne beskrivelsen inkluderer viktige demokratiske aspekter i begrepet ”good governance”. Koht påpeker at norske myndigheter har tatt i bruk denne forståelsen utad i internasjonalt samarbeid, men har avstått fra å introdusere dette begrepet i publikasjoner nasjonalt.

Jensen (2004) beskriver hvordan ”governance” kom til Oslo kommune på slutten av 1980 tallet, og hvordan kommuneplaner og andre planer endret karakter ved å inneholde få restriksjoner. Det ble lagt opp til utstrakt privat engasjement, blandet arealbruk, og for øvrig ville det være kvaliteten på utformingen som avgjorde behandlingen av planforslag. Kun Markagrensen var bindende. Jensen påpeker at ”governance” som nettverksstyring har to ulike ideologiske røtter eller begrunnelser: Dels i form av teorier om kommunikativ planlegging med vekt på dialog og medvirkning fra innbyggerne, dels en økonomisk liberal tenkning med vekt på marked og privatisering.

Vi vil analysere medvirkning i Oslo kommune i lys av ulike forståelser av governance. Den nye Plan- og bygningsloven legger, som nevnt, større vekt på medvirkningsaspektet enn tidligere. Det kan tolkes som at intensjonene i lovverket er basert på en forståelse av ”governance” som uttrykk for kommunikativ planteori heller enn ”governance” forstått som liberalistisk markedstenkning.

### **Kommunikativ planlegging**

Siden fokus i dette prosjektet er medvirkning, kan det være nyttig å se resultatene fra prosjektet i lys av teorier om ”Collaborative Planning” (Healey 1997), på norsk beskrevet som ”kommunikativ planlegging” (Amdam og Amdam (2000).

Disse tilnærmingene tar utgangspunktet i Habermas` teori om den borgerlige offentlighet. Tanken er at borgerne gjennom å delta i den offentlige debatten og i kraft av ”de gode argumentene” skal komme frem til gode og omforente løsninger, slik beskrevet av Healey (1997). Hun argumenterer for inkluderende planprosesser som bygger opp under gjensidig forståelse og tillit på tvers av kulturelle skiller. ”Collaborative” planlegging er nettopp velegnet til å forene ulike interesser gjennom å bygge opp sosial, intellektuell og politisk kapital som en institusjonell ressurs. Hun påpeker at slike prosesser skal lede bort fra ”jeg taper, du vinner”-holdninger og i stedet komme frem til en felles forståelse av at alle tjener på et konstruktivt samarbeid.

Healey påpeker at nettopp i forbindelse med stedsutvikling blir slike prosesser særlig viktige fordi det alltid knytter seg mange ulike interesser til steders utvikling. Dette er et sentralt tema i Healeys

(2010) siste bok. Her fremheves blant annet viktigheten av å inkludere lokalsamfunnets kunnskap og den erfaringsbaserte kunnskapen fra folks hverdagsliv som like viktig i planprosessen som ekspertkunnskapen. Det innebærer å ta høyde for det kulturelle mangfoldet i befolkningen og å gjennomføre åpne planprosesser og legge til rette for medvirkning.

### **NPM – New Public Management.**

Fenomenet ”governance” har som påpekt av Jensen (2005) to ulike ideologiske røtter, hhv. kommunikativ planlegging og en økonomisk liberal retning. Dreiningen i retning av en økonomisk/liberalistisk tenkning, omtales også som økt innslag av NPM – New Public Management, karakterisert ved: økt markedsstyring, effektivitet, offentlig/privat samarbeid, konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenester osv.

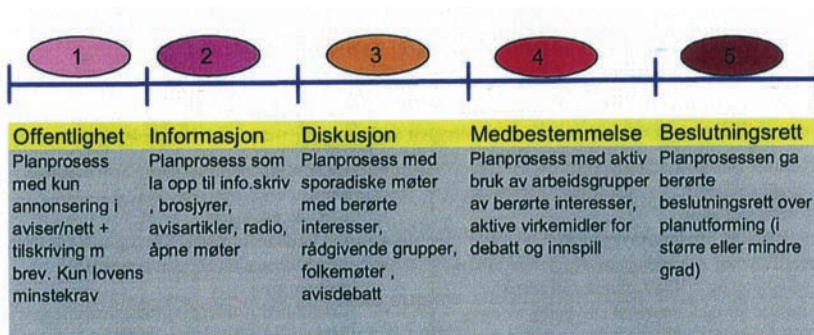
Hanssen og Saglie (2010:492) påpeker at Norge er særlig interessant i den sammenheng, fordi Norge i større grad enn våre naboland har introdusert New Public Management i offentlig planlegging. Vi vil ikke her gå nærmere inn på en generell drøfting av NPM i norsk planpraksis.

## **3.2 Teori om medvirkning**

Vi har i kap. 1 gitt en definisjon av hva vi legger i deltakelse og medvirkning.

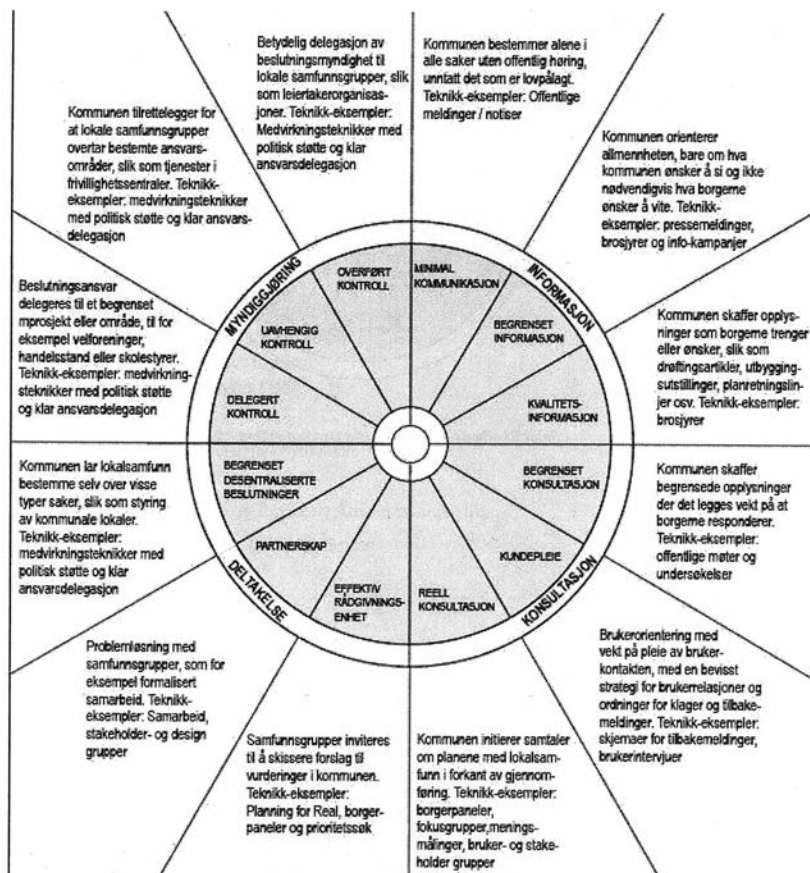
Det finnes flere tilnærminger til disse begrep. For Arnstein (1969) er maktaspektet og en omfordeling av makt fra de som ikke har (”the have-not citizens”) til de som har makt, viktig. Arnsteins ”the ladder of participation” rommer åtte trinn, der de to nederste er former for ”Nonparticipation”, trinn 3- 5, ”Tokenism”, beskrives som ulike former for informasjon og kommunikasjon, men med lite ”muskler”, dvs. lite innflytelse for ”have-not citizens”, og de tre øverste som former for ”Citizen Power”, der innbyggerne har makt og innflytelse. Stigen illustrerer en rangordning med økende makt jo lenger opp en kommer på stigen.

Wøhni (2007) har i sin evaluering av medvirkning i planleggingen anvendt en modell med fem kategorier: Offentlighet, Informasjon, Diskusjon, Medbestemmelse, Beslutningsrett.

Figur 3.1 *Medvirkningsmodell (Wøhni 2007).*

I denne versjonen har forfatteren gradert medvirkning på en skala fra én til fem. Nivå én, Offentlighet, beskriver det som forfatterne har beskrevet som lovens minimumsnivå. Nivå to, Informasjon, er et mer aktivt informasjonsopplegg, men stadig preget av mer vekt på å informere, enn å komme i dialog. Diskusjon blir beskrevet som mer aktivt samråd med berørte parter og debatt for å få innspill som forbedrer planforslaget eller letter gjennomføringen. Nivå fire, Medbestemmelse, inviterer berørte parter til å være med på å utforme planen. Nivå fem, Beslutningsrett, blir beskrevet som medvirkningsprosesser, der ”det avgis beslutningsrett til aktørene i prosessen” (ibid: 18).

Davidson (1998) (her gjengitt i norsk bearbeiding i Wøhni 2007) søker å unngå en slik rangordning ved å plassere ulike former for medvirkning i et hjul. Denne modellen er av Asplan forsøkt oversatt til norsk, se Figur 3.2. Modellen opererer med fire hovedkategorier: Informasjon, konsultasjon, deltakelse og myndiggjøring. Hver av disse er underdelt i tre varianter.

Figur 3.2 *Bearbejdet medvirkningshjul (gjengitt fra Wøhni 2007)*

Vi kan oppsummere med at de ulike modellene legger til grunn at jo mer man deltar, desto mer medvirkning og innflytelse har man. Denne sammenhengen blir tydeligst i stige/trappemodeller, men den ligger også implisitt i de andre modellene. Forskjellen er at et hjul ikke leses like hierarkisk som en trapp.

### Forslag til modell basert på deltakelse og medvirkning

Vi har skissert en modell, inspirert av Arnstein, men tilpasset norske forhold, og der vi har basert oss på et skille mellom deltakelse og medvirkning slik beskrevet i kap1.3. Vi ser Arnsteins begrep "ikke-medvirkning" som fruktbart å ta med i beskrivelser av deltakelse i norsk plansammenheng. Skillet mellom medvirkning og ikke-medvirkning er velkjent i engelskspråklig litteratur på

feltet, og er godt innarbeidet i litteratur som omhandler medvirkning for barn, se for eksempel Hart (1992).

I tabellen under har vi satt opp ulike former for deltakelse til venstre og karakterisert dem i forhold til medvirkning etter Plan- og bygningsloven til høyre, se Figur 3.3.

Figur 3.3 *Kategorier av deltakelse og medvirkning*

<b>Kategorier av deltakelse</b>	<b>Medvirkning i norsk plansammenheng</b>
Innbyggerkontroll	Ikke formelt lovlig i henhold til PBL – gir innbyggerne direkte makt over innholdet
Delegert makt – avgjørelsene tas av deltakerne	
Partnerskap – finne (nye) omforente løsninger gjennom møter og samarbeid	Medvirkning – mulig med reell innflytelse
Kompromisser – begge parter gir og får	
Konsultasjon – informasjonsinnhenting fra berørte (for eksempel høringsuttalelser) som gis seriøs og reell behandling (jvf. Healey 1997)	
Symbolisk deltakelse – innspill blir ikke tatt på alvor, vurdert og besvart	Ikke-medvirkning – ikke innflytelse
Manipulering – hensikt med kontakt er å påvirke deltakerne til enighet med forslag stiller ikke å invitere dem inn i prosessen	

På de øverste radene til venstre er makten forskjøvet over på sivilsamfunnets representanter, noe som i henhold til norsk lovgivning ikke er lovlig formelt sett fordi avgjørelsesmyndighet i plansaker skal ligge hos de folkevalgte. I andre sammenhenger kan en imidlertid tenke seg ulike former for delegert myndighet til lokalsamfunnet.

De midterste tre radene til venstre beskriver reelle muligheter til aktiv medvirkning slik de kan praktiseres i plansammenheng.

De to nederste radene er former for ikke-medvirkning.



Symbolsk deltakelse: Innbyggere/berørte parter deltar tilsynelatende, men det er ikke sikret at deres innspill blir lest, hørt, forstått og tatt hensyn til i den videre prosessen. Eksempelvis kan høringsuttalelser legges ved en sak uten at den gis en reell behandling, eller at relevante spørsmål som reises fra høringsinstanser ikke blir besvart.

Manipulering: Innbyggere/berørte parter informeres, men intensjonen er at de skal være enige og se saken fra initiativtagers side og ikke komme med innspill og endringsforslag. For eksempel kan utbyggere ha fremstillinger som skjønmaler en fremtidig situasjon og retorisk selger inn et prosjekt som innbyggerne ville vært i mot hvis de hadde skjønt realitetene. Både symbolsk deltakelse og manipulering kan beskrives som "ikke-medvirkning".

### 3.3 Hvorfor medvirkning?

Begrunnelsene for hvorfor en skal drive med medvirkning i planlegging kan være ulike, og ulike aktører kan ha ulike syn på og ulike begrunnelser for medvirkning. En minimumsbegrunnelse for medvirkning er at det er et krav i lovverket. En begrunnelse for medvirkning fra berørte parter er at de har partsinteresser, både som eiere av eiendom og som berørt part på andre måter. Andre begrunnelser kan være at medvirkning kan bidra til et samlet sett bedre resultat av planprosessen, fordi en inkluderer kunnskap og erfaringer om området fra et større spekter av aktører, ikke minst berørte parter lokalt, som har lokalkunnskap, og frivillige organisasjoner mfl. som har kunnskap om sine fagområder og ofte representerer verdier som det er politisk enighet om. En tredje begrunnelse for medvirkning kan være å bygge opp under demokratiet ved å involvere folk.

### 3.4 Forskning om medvirkning i planlegging

Denne kartleggingen av medvirkningen i planprosesser skal ha et særlig fokus på parter som ofte faller utenom prosessen. Tidligere forskning tyder på at representanter for lokalsamfunnet ofte faller utenom slike prosesser, spesielt i den tidlige fasen.

En nylig gjennomført studie av medvirkning i byplanlegging i Norge viser at lokalsamfunnet har liten grad å ha innflytelse på reguleringsprosesser (Falleth et al. 2008, 2010). Lokalsamfunnsaktørers viktigste kanaler er uformelle henvendelser til politikerne. Representanter for lokalsamfunnet mangler institusjonaliserte arenaer for kontakt med planmyndighetene (både politiske og administrative) i de tidlige fasene av planarbeidet. Utbyggerne har oftere kontakt med planmyndighetene, for eksempel gjennom forhåndskonferanser som er institusjonalisert i lovverket og oppstartmøter som er vanlig praksis. Tett samspill mellom planadministrasjon og utbygger i tidlige faser av planprosessen kan føre til en viss grad av stivhengighet, dvs. at valg tidlig i planprosessen får avgjørende betydning for hvilke valgmuligheter man har senere i prosessen. Det kan begrense politikernes handlingsrom i vedtaksfasen og redusere lokalsamfunnets innflytelse. Falleth et al. (2008) stiller spørsmålsteget ved hvorvidt lukkede praksiser som forhåndskonferanser mellom utbyggere og planadministrasjonen og utbyggingsavtaler reduserer muligheten innbyggerne har til å holde politikerne ansvarlige (ibid:102). Derfor er det særlig relevant å ha fokus på tidlig fasen i en planprosess slik beskrevet i vårt prosjekt.

Når det gjelder ulike metoder for deltakelse, er høringer mest vanlig. Det ble gitt høringsuttalelser til 96 prosent av de undersøkte planene. Denne kontaktformen er også svært vanlig for naboer og nabolag. Det er få eksempler på andre typer for deltakelse. I svært få reguleringsaker er det gjennomført folkemøter (Falleth et al. 2008).

I noen planprosesser kan det være politikerne som overprøver administrasjonens vedtak. I et historisk perspektiv har makten i kommunal planlegging blitt overført fra etatene til politikerne (Hansen og Guttu 2000).

Når deltakelsen skjer i form av høringsuttalelser sent i planprosessen, opplever sivilsamfunnsaktører ofte at det er for sent. (Falleth et al. 2008). Lokalpolitikere i bydelsutvalgene i Oslo kan også oppleve seg overkjørt av politikere sentralt (Hanssen 2010). Forholdet mellom lokalpolitikere og politikerne sentralt er viktig for medvirkningsprosessen siden lokale politikere ofte har god kontakt med lokalsamfunnet gjennom åpen halvtime.

En nylig gjennomført kartlegging av barn og unges deltakelse i kommunale beslutningsprosesser viser at de er lite involvert i by- og tettstedsutvikling (Knudtzon 2009). En landsdekkende evaluering av RPR (Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge) og barnerepresentantenes arbeid viste på samme måte at barnerepresentantene hadde begrenset tid/ressurser til å kunne fylle rollen. Denne undersøkelsen viste også at barns interesser ofte tapte til fordel for næringsinteresser (Hanssen 2006).

En evaluering av innbyggerinitiativordningen viser at den benyttes som en kanal hvor lokalsamfunnsaktører kan ta opp saker som har med byutviklingssaker og reguleringsplaner å gjøre. Ordningen er lite kjent og et fåtall saker får gjennomslag (Christensen et al 2010). Ordningen utfordrer utbyggernes initiativ ”monopol” i reguleringsplansaker, og gir innbyggere en formell mulighet til å sette reguleringsplansaker på den politiske agendaen. I mange av innbyggerinitiativene som er studert, brukes ordningen som en ”sikkerhetsventil”, til å forsøke å få et annet utfall av saken når man ikke har klart å påvirke gjennom andre kanaler i reguleringsplanprosessen.

Studier av planprosesser viser at særlig spørsmål om tomteutnyttelse, etasjetall og tetthet er konfliktfylte temaer ved utbygging i byen (Saglie et al. 2007, Schmidt 2007). Endringer i planer dreier seg mest om reduksjon av tomteutnyttelse, leilighetssammensetning, bevaring av grønne områder, kulturminner og strøkskarakter. Dette har endret seg i senere år, siden det tidligere først og fremst var trafikkforhold og barn og unges interesser som var tema for endringer i planer. (Falleth et al. 2008: 10).

### **Vellenes deltakelse**

Vellene kan ses som viktige lokalsamfunnsaktører med interesser i medvirkning. Det er ca. 7-8000 Velforeninger i Norge. En landsdekkende undersøkelse av vellenes deltakelse og medvirkning på ulike områder viste at vellenes deltakelse i planarbeid har gått tilbake i perioden 1997-2007. Undersøkelsen omfattet ca 900 vel. De viktigste samarbeidsområder mellom vellene og kommunen er lekeplasser, rydding og trafikkikkerhet og friområder. Planarbeid utgjør ca 30 prosent. De hyppigste kontaktformene mellom vellene og kommunen er skriftlige høringer (60 prosent) og høringsmøter vel 40prosent). Åpen halvtime brukes langt sjeldnere (vel 10 prosent). Andre kontaktformer som elektroniske nettverk (7

prosent) og deputasjoner (4-5 prosent) har liten betydning. Vellenes medvirkning i planarbeid gjelder primært trafikksaker (60-70 prosent) og reguleringsplaner (40-50 prosent). Arbeid med veisaker, kommuneplanarbeid, bebyggelsesplaner og byggesaker er også viktige. Vellene rapporterer at forholdet til kommunen har blitt dårligere i denne perioden og andel vel med null kontakt med kommunen har økt betydelig. Vellene ønsker mer samarbeid med kommunen. Svært få vel mener at kommunen i stor grad viser interesse for nærmiljøspørsmål (5 prosent), mens hele 35 prosent mente at kommunen viser lite interesse. (Koht, in prep. Her gjengitt fra seminar 19.11.2010. Vellenes fellesforbund). Se også Koht 2007, 2009a og b).

### **Oslo kommunes erfaringer med medvirkning**

Oslo kommune har i et oppstartnotat til dette prosjektet påpekt at selv om kommunen har gjennomført eksempler på det som er beskrevet som ”aktiv medvirkning” (mobiliserende, åpne og deltakende prosesser) har en gjort mindre i forhold til uorganiserte, spesielt minoritetsgrupper og grupper med ulike funksjonshemninger. Det fremgår av notatet at erfaringene med barnerepresentantene varierer fra bydel til bydel. Ordinær høring til bydelenes barnerepresentanter gir sjelden tilbakemelding. Etaten tror derfor at det kan gjøres mer med medvirkning for barn og unge. (Oslo kommune Oppstartnotat saksnr. 200706942-18, 19.10.2010): se også om erfaringer med plansmie i kap. 1.3

Det er gjennomført en evaluering av Oslo kommunes erfaringer med barnerepresentantene (Byrådssak 254/10). Evalueringen viser at barnerepresentantene opplever å ha for liten tid til å fylle oppgaven. Resultatene bekreftes av erfaringer på landsbasis slik omtalt ovenfor (Hanssen 2006).

En evaluering av planmedvirkning i storbyene konkluderer med at medvirkning virker, dvs. at planinnholdet ble endret som følge av planprosessen (Wøhni 2007). Denne undersøkelsen omfattet to kommuneplaner, syv kommunedelplaner og fire reguleringsplaner i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Kristiansand. Medvirkning virket i den forstand at planens innhold ofte ble endret som følge av medvirkningsprosessen.

I Oslo ble tre reguleringsplanprosesser der en hadde gjennomført det som i denne rapporten er beskrevet som charette, undersøkt.

To av disse ble vurdert å være vellykket. I denne undersøkelsen ble grad av medvirkning analysert ut fra modellen i Figur 3.1. Medvirkningen på Majorstua og Hausmannsgate ble beskrevet som kategori 4: Medbestemmelse, mens medvirkning i reguleringsplan for deler av Fjordbyen ble kategorisert som type 3: ”Diskusjon”. Wøhni påpeker likevel at det er betydelige forpliktelser med gjennomføring av charetter:

Berørte parter og interesserte er gjennomgående kritisk til manglende oppfølging av charrettens konklusjoner. De fleste mener at medvirkningen gjennom charrettene i Oslo ikke har blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Og at dersom grunneieren/ forslagsstilleren ikke liker resultatet, gjøres det lite eller ingenting for å videreføre charretten (Wøhni2007:41).

Sitatet illustrerer at det er uklart hvor forpliktende resultatene av en charette er eller skal være. Dersom berørte parter har deltatt i en slik charette, og det ikke blir tatt hensyn til resultatene i den videre prosess, kan det beskrives som et eksempel på ikke-medvirkning.

### **Medvirkning i Norge og internasjonalt**

Falleth et al (2010) påpeker at det har fremkommet kritikk av den neoliberale planpraksis i Norge og internasjonalt, fordi det har vært for stor vekt på effektivitet og for lite vekt på demokratiske aspekter. De oppsummerer med to typer problemer: Stivhengigheten har ført til at politikernes handlingsrom har blitt redusert, og at borgerne har blitt ekskludert i den tidlige fasen av planleggingen. Stivhengighet innebærer at beslutninger i en tidlig fase begrenser politikernes handlingsrom senere i prosessen. Årsakene til at medvirkningen ikke virker skyldes:

- Berørte parter kommer inn for sent
- Det er en asymmetri mht ressurser mellom berørte parter og de profesjonelle
- Hvem som er berørte parter, defineres for smalt
- De fleste planforslag oppfyller bare den tidligere lovens minimumskrav mht informasjon og deltakelse

Tiltak må derfor omfatte en styrking av politikerrollen og en styrking av borgernes innflytelse, ifølge Falleth et al. (2008).

## 3.5 Eksempler fra praksis

Det har ikke vært mulig å gjennomføre et systematisk litteratursøk etter norske og internasjonale eksempler på medvirkning i praksis innen rammene av dette prosjektet. Det har i senere år blitt gjennomført en rekke tiltak i form av områdesatsinger og lignende i en rekke land i likhet med Groruddalsatsingen og Oslo Sør satsingen i Oslo. I forbindelse med disse satsingene gjennomføres en rekke medvirkningstiltak, som for eksempel planprogram for Furuset senter. Vi vil her trekke frem noen få referanser der en kan hente inspirasjon fra medvirkningsprosesser med særlig vekt på erfaringer med bruk av IKT og involvering av barn. Det er begrunnet med at Plan- og bygningsloven legger vekt på at informasjon skal legges til rette for nettbrukere, og at oppdragsgiver ønsker et særlig fokus på slike former for medvirkning fra barn og unge og etniske minoriteter.

### **Bruk av IKT i Kvarterløft, Danmark**

Fra Danmark meldes om gode erfaringer fra ”Det elektroniske kvarter, Nørrebro park” (Lungholt et al. 2007: 60). En 3Dmodell av området hjalp beboerne med å kunne diskutere og beslutte fysiske endringer i bydelen, fordi de fikk et realistisk bilde av de foreslåtte prosjektene. Dette sammen med lett adgang til tidligere beslutninger har bidratt til bedre kommunikasjon mellom borgerne, ikke minst ungdom som sjelden deltar, og planleggerne.

Lungholt et al. oppsummerer erfaringene fra Kvarterløft i Danmark i en rapport: ”100 ideer”. Her beskrives en rekke områdebaserte tiltak tematisk, blant annet med et eget avsnitt om borgermedvirkning. Her påpekes viktigheten av å ha klare rammer for medvirkningen for å sikre at det er samsvar mellom borgernes forventninger og muligheter for reell innflytelse. Det gjelder også ved valg av hvilke tema borgerne blir invitert til å delta i. Noen tema egner seg ikke nødvendigvis for medvirkning.

Erfaringene mht til å inkludere ikke etnisk danske borgere viser at en bør satse på forholdsvis korte og strukturerte medvirkningsprosjekter, fordi denne gruppen erfaringsmessig ofte faller fra i lengre planprosesser. Det vil også være viktig å sørge for at deltakerne ser et klart incitament til å delta, for eksempel ved at en tar opp spørsmål som erfaringsmessig engasjerer folk.

Endelig påpekes viktigheten av å få til ”små sikre og synlige suksesser” som viser at medvirkning nytter og gir resultater. Erfaringer fra lengre prosesser viser at det er behov for å tydeliggjøre resultater og tidligere vedtak, for eksempel i form av ”konsensuspapirer”, slik at som kommer inn i prosessen kjenner til status for prosjektet og at en unngår å stadig måtte gå tilbake til diskusjoner og temaer som er et tilbakelagt kapittel.

### **Barn og medvirkning via nettspill**

Det er gjennomført en studie i Helsinki der 16 barn, 8 gutter og 8 jenter brukte nettbaserte løsninger for å visualisere sine ønsker for området. Barna var 8 år gamle, og studien viste at bruk av ikoner i et nettspill fungerte bra, og at barna opplevde spillet som morsomt. De hadde en god forståelse for de ulike områdenes kvaliteter og egenskaper og koblet ikoner for ulike aktiviteter med de ulike områdene. Det viste seg at jenter i større grad ønsket steder å være, mens gutter ønsket steder for aktiviteter og spill (Kyttä et al. 2004).

### **Town Meetings på nett**

Smith (2009) oppsummerer erfaringene med bruk av IKT internasjonalt, og påpeker at IKT gir bedre tilgang til informasjon og muligheter til å lære av andres ulike synspunkter. Internett er først og fremst en mer avansert mulighet for informasjonsinnhenting og konsultasjon.

Eksempler som omtales er 21.century Town Meetings, der mellom 500 og 5000 nettbbrukere har deltatt i diskusjoner om planlegging, og ressursbruk. For eksempel har ordfører i Washington DC hatt en serie slike ”Town Meetings” om prioriteringer mht budsjettet. Et annet eksempel er nettbaserte diskusjoner om gjenoppbygging av ”Lower Manhattan” i etterkant av 11.september 2001 (Smith 2009:145).

### **Eksempelsamling – god medvirkning i praksis**

En eksempelsamling fra Storbritannia påpeker at det er et stort gap mellom hva regjeringen beskriver mht ønsker om medvirkning, og hva som er praksis, og at det er økende misnøye blant folk. Med eksempelsamlingen har en ønsket å vise at det er mulig å sikre borgermedvirkning, og at det kan bidra til bedre planer. Et eksempel illustrerer hva som kan være suksesskriterier for å lykkes.

Saken gjaldt utvidelse av et eksisterende kjøpesenter i utkanten av byen Saffron Walden. Beboere og lokale forretningsdrivende i bysentrum protesterte fordi de mente det ville føre til stengte butikker i sentrum, og dermed true bysentrum. De fikk hjelp av endringer i den statlige politikken som tilsa fortetting og utvikling av sentrum i stedet for byutvidelse, og fikk dermed gjennomslag for sitt syn (Ellis 2007).



## 4 Metode og datagrunnlag

Kartleggingen i dette prosjektet omfatter i all hovedsak berørte parter lokalt (naboer, velforeninger, interesseorganisasjoner, lokalpolitikere mfl.) og frivillige organisasjoner på bynivå. Vi har ikke intervjuet andre aktører som er involvert i planprosesser, som for eksempel utbyggere, saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten eller politikere sentralt i casestudien. Det er begrunnet med oppdragsgivers ønske om å fokusere på berørte parter. Det innebærer at synspunkter som fremmes av berørte parter ikke blir imøtegått av andre aktører som evt. kunne hatt en annen oppfatning av medvirkningsprosessen. Vi har likevel inkludert private utbyggere i surveyen, og bedt om deres syn på medvirkning, men svært få benyttet muligheten. Vi har derfor lite informasjon om hvordan de ser på medvirkning. Disse avgrensningene i valg av datainnsamling er begrunnet med oppdragsgivers ønske om å få frem berørte parters erfaringer med planprosesser i Oslo kommune med særlig vekt på berørte parter som ofte faller utenfor.

Vi har gjennomført et opplegg der en kombinerer casestudier, intervju av ressurspersoner i organisasjoner på bynivå og bruk av survey. Casestudier og intervju av ressurspersoner er best egnet til å gi innsikt i og forståelse av aktørenes handlinger og vurderinger, mens en survey kan gi større bredde i materialet ved å belyse omfang og hyppighet av medvirkning/evt.mangel på medvirkning.

### **Datagrunnlag**

Vi har gjennomført undersøkelsen som en tredelt analyse:

- Survey til berørte parter, inkludert bydelspolitikere, og survey til utbyggere

- Casestudier av utvalgte case

---

Intervju av ressurspersoner i organisasjoner som dekker hele byen, og som representerer medlemmer og byborgerne/bybrukerne mer generelt som berørte parter

## 4.1 Survey

Det er gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til representanter for frivillige lag og organisasjoner, til bydelspolitikere og til utbyggere. Fremgangsmåten er nærmere beskrevet i kap. 10.

## 4.2 Casestudier og kriterier for valg av case

Vi har gjennomført kartleggingen som en casestudie, med i alt fire case i form av planprosesser (innsendt plan) hvor det har vært gjennomført ulike former for medvirkning.

Vi har fått forslag til case fra Plan- og bygningsetaten, og også foreslått case for egen del. Vi har også kontaktet enkelte representanter for frivillige lag og organisasjoner og en sentral politiker i BUK for å be om forslag til case. Vi har fått ett forslag fra en velforening til et case som de selv ser på som et godt eksempel på medvirkning: Etterstadsletta 47-49. Følgende case har vært foreslått:

- a) Harbitzalleen (næring)
- b) Hus for religion og kultur, Mortensrud
- c) Nydalen 16- 26 (boliger/næring)
- d) Holmenveien 19, barnehage
- e) Hollenderkvartalet (bolig, næring)
- f) Olav V`s gate (gateplan)
- g) Holmenkollveien (veiutvidelse)
- h) Hospitzveien (veiutvidelse)
- i) Holtet lokalsenter
- j) Oppsal senter (bolig, næring)
- k) Skulptur/minnepark, Ekeberg
- l) Grønmo fylling, etterbruk
- m) Universitetsgate, plan for shared space
- n) Medvirkningsprosess, stille områder, Grorud, Alna

- o) Holmlia torg
- p) Etterstadsletta 47-49 (bolig)

Ved valg av case har vi innhentet saksdokumenter på de foreslåtte case og kontaktet saksbehandler i Plan- og bygningsetaten for informasjon om sakene. Valg av case har også vært diskutert med oppdragsgiver underveis.

Vi har sett etter case der kommunen i utgangspunktet mener at en har hatt en vellykket prosess. Eksempler på ”best practice” kan være viktige for å komme frem til anbefalinger som viser seg har fungert bra. Vi har også lagt vekt på valg av case der en har forsøkt nye metoder for medvirkning som for eksempel plansmie for å få tilbakeført erfaringer fra disse. Forskningen har som nevnt vist at det er få eksempler på bruk av folkemøter. Vi ser det derfor som interessant å studere case der det har vært avholdt folkemøter for å se hva en kan oppnå med denne formen for medvirkning. Vi har ønsket å finne eksempler på medvirkningsprosesser med bruk av internettbasert kommunikasjon ettersom den nye loven legger opp til at planforslag skal legges til rette for bruk av elektroniske medier i planbehandlingen.

Andre kriterier for valg av case som har vært drøftet er grad av kompleksitet, type utbyggingssaker (bolig og/eller næring eller andre typer anlegg (veier, parker og lignende). Vi har sett det som viktig å velge case der planprosessen er avsluttet, eller har kommet så pass langt at informanter kan si noe om i hvilken grad de har blitt medvirket og hvorvidt de opplever at de har kunnet påvirke utformingen av planforslaget. Dette kravet har utelukket en del av de ovennevnte forslagene til case.

Oppdraget fra Oslo kommune gjaldt en kartlegging av planprosess ved innsendt plan. De valgte casene skal derfor være eksempler på innsendte planer. I praksis kan det ofte være slik at en har en egen plan etterfulgt av innsendte planer fra private, og der det er viktig å forstå innsendte planer i lys av egne planer. I noen tilfeller kan det være vanskelig å avgjøre i hvilken grad et planforslag er resultat av en forutgående egen planprosess i regi av Plan- og bygningsetaten eller en innsendt plan.

### 4.3 Valg av case

Vi har valgt følgende case:

- q) Holtet lokalsenter
- r) Holmlia torg
- s) Oppsal senter
- t) Etterstadsletta 47-49

Valg av Holtet lokalsenter er begrunnet med at det har vært en omfattende medvirkningsprosess i forbindelse med utarbeidelsen av reguleringsplanen. Planprosessen var en del av et pilotprosjekt for medvirkning i regi av Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Oslo kommune. Det har i etterkant oppstått lokal misnøye, som har ført til at det har vært fremmet to innbyggerinitiativ. I tillegg har berørte naboer sendte inn eget planinitiativ.

Vi ønsket å studere erfaringer med bruk av plansmie. I vårt utvalg er det tre case der det har vært arrangert en plansmie: Hollenderkvartalet, Grønmo fylling og Oppsal senter. Av disse tre er Oppsal senter kommet lengst i den videre planprosess, slik at en kan vurdere resultatet av medvirkningen. Vi har derfor valgt Oppsal senter som eksempel på medvirkning der en har brukt plansmie.

Holmlia torg ble valgt fordi en der hadde arrangert et verksted som ledd i medvirkningsprosessen.

Vi har valgt Etterstadsletta som case etter innspill fra Etterstad Vel. De beskriver denne saken som et vellykket med hensyn til medvirkning fordi planen ble endret i tråd med deres ønsker.

Sak nr. 1, 4 og 13 viste seg å ha kommet for kort i planprosessen. Sak 2 har det ikke vært noen spesielle former for medvirkning iflg. saksbehandler. Men det har vært underskriftskampanjer for og mot forslag om moské. Sak 3 hadde et generelt folkemøte om utbyggingen i området, men ikke noe møte om spesielt denne saken. Sak 7 og 8 ble av saksbehandler beskrevet som ”veldig trivielle saker” uten spesielle tiltak mht medvirkning. Sak 6 har det heller ikke vært noen spesielle former for medvirkning.

## **Valg av informanter**

Vi har i valg av informanter i de aktuelle casene avgrenset oss til representanter for sivilsamfunnet, dvs. lokale lag og foreninger, berørte naboer, velforeninger og bydelspolitikere. Vi har innenfor rammene av dette prosjektet ikke intervjuet berørte parter som offentlige etater osv. Det er begrunnet med oppdragsgivers ønske om å fokusere på berørte parter som ofte faller utenfor. Vi har tatt for gitt at offentlige etater har større muligheter for å medvirke fordi de deltar i samråd, og fordi de har det som del av sin jobb å avgi høringsuttalelser osv. Det betyr at de i utgangspunktet har tid/ressurser til å skrive høringsinnspill. Vi har inkludert bydelspolitikere som berørte parter. Det er begrunnet med oppdragsgivers ønske om å fokusere på lokalpolitikere som berørte parter. De ikke har beslutningsmyndighet, men bare uttalerett i plansaker. Saksdokumentene inneholder opplysninger om hvem som har vært involvert i planprosessen. Vi har vært opptatt av å få kontakt med grupper som ofte faller utenfor, som for eksempel funksjonshemmede, representanter for innvandrerbefolkningen og barn og unge.

Vi har gjennomført i alt 17 kvalitative intervju av berørte parter i de fire casene, se intervjuguide i vedlegg.

## **Dokumentanalyser**

Vi har innhentet opplysninger om de valgte casene via hjemmesiden til Plan- og bygningsetaten, Saksinnsyn. Dokumentanalysene ligger til grunn for beskrivelsen av saksforløpet og har bl.a. gitt en oversikt over berørte parter som har vært involvert i planprosessen.

## **4.4 Ressurspersoner og organisasjoner på bynivå**

### **Intervju av ressurspersoner**

Vi har intervjuet seks ressurspersoner i lokale organisasjoner i Oslo som representerer berørte parter på bynivå.

Det dreier seg om organisasjoner som representerer natur/miljø/idrett - og friluftslivsorganisasjoner, beboer- og velforeninger, kultur/verneinteresser, funksjonshemmedes organisasjoner, og én

av barnerepresentantene<sup>3</sup> som skal ivareta barn og unges interesser i planleggingen. Organisasjonene representerer medlemmenes interesser, men kan også ses som representanter for borgerne eller bybrukernes interesser mer generelt.

### **Skriftlige forslag til tiltak**

I forbindelse med utsending av spørreskjema har vi fått tilsendt innspill i form av skriftlige forslag til tiltak og formidling av erfaringer fra organisasjoner på bynivå og fra én av barnerepresentantene. Det tilsendte materialet inneholder råd og veiledning til berørte naboer mfl. om hvordan en kan forholde seg i plansaker. Det inneholder også forslag til tiltak for å oppnå en bedre medvirkningsprosess. Dette vil vi komme tilbake til i kap. 12.

## **4.5 Troverdighet og bekreftbarhet**

Spørsmålet om troverdighet er knyttet til fremgangsmåten i forskningen. Thagaard (2009) påpeker at prinsippet om subjektivitet i kvalitative studier medfører at troverdighet ikke kan knyttes til fastlagte kriterier. I kvalitative studier inngår forskeren i en relasjon til informanten, og der innsamling av data har form av en mellommenneskelig prosess som ikke kan gjentas på samme måte på et senere tidspunkt. På grunn av tidspress for gjennomføring av prosjektet ble en del intervju gjennomført på telefon. Temaet for intervju er ikke av personlig art, noe som kan forsvare bruk av telefon. Vi vurderer det slik at intervjusituasjonen, både de som er gjennomført pr telefon og i form av møter, har vært preget av stor åpenhet og tillit. Informantene har vært positive til prosjektet og at Oslo kommune med prosjektet signaliserer et ønske om å legge bedre til rette for medvirkning. Informantene har derfor vært opptatt av å formidle sine erfaringer, positive så vel som negative – og med stort engasjement. Plan- og byggesaker kan ofte være omstridte, og berørte parter beskriver ikke nødvendigvis helheten i et saksforløp fordi de har partsinteresser. Vi har likevel måttet avstå fra å innhente andre parters syn fordi dette prosjektet, som nevnt, skal ha fokus på berørte parter. Alle intervju har blitt tapet, og utskrifter fra intervju er sendt til informanten for evt. kommentarer og godkjenning.

---

<sup>3</sup> Oslo kommune har en barnerepresentant i hver av de 15 bydelene

Spørsmålet om bekreftbarhet er knyttet til tolkningen av resultatene. Her vil det være særlig viktig å vise til annen forskning som kan bekrefte egne funn i undersøkelsen. Bruk av både kvalitative og kvantitative data i denne undersøkelsen bidrar til et bredere datagrunnlag for å belyse problemstillingene.

## 5 Holtet lokalsenter

Holtet som case ble valgt fordi vi her har sett flere ulike former for deltakelse i arbeidet med reguleringsplanen for Holtet lokalsenter (egen plan) og i forlengelsen av denne planen. I kjølvannet av reguleringsplanen har en nabo som berørt part fremmet et privat planinitiativ i 2008 (innsendt plan) med formål å redusere samlet byggevolum i reguleringsplanen. Det er fremmet private planer (innsendte planer) fra private utbyggere, og det foreligger protester til innsendte planer fra berørte parter og vedtak har blitt påklaget til Fylkesmannen. Det ble fremmet to innbyggerinitiativ i hhv. 2008 og 2010 fra berørte parter.

Reguleringsplanen for Holtet lokalsenter var et pilotprosjekt for medvirkning i regi av Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet og Oslo kommune: ”Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder”. Vi har derfor tatt med en beskrivelse av hele planprosessen, inkludert arbeidet med reguleringsplanen, selv om dette altså ikke er en innsendt plan. Omtalen av hele planprosessen er viktig for å forstå sammenhengen i dette caset. Holtet ble valgt fordi det er et typisk eksempel på knutepunktfortetting slik det er vedtatt i kommuneplanen (se bl.a. siste kommuneplan, Oslo kommune 2008), og caset illustrerer samtidig hvordan egne planer ofte etterfølges av flere private planer fra private utbyggere. Det ble også fremmet en innsendt plan av en nabo som berørt part.



Figur 5.1 *Holtet trikkeholdeplass*



Figur 5.2 *Bekkelaget skole*



## 5.1 Saksforløp

### Reguleringsplan for Holtet lokalsenter 1997- 2004<sup>4</sup>

Ved oppstart av reguleringsplanarbeidet ble det nedsatt en referansegruppe med 12 deltakere, der det deltok representanter fra Bydelsutvalget, Holtet senterforening, Bekkelagshøgda Vel, skolene i området, Oslo Handelsstandsforening og bydelsens eldreråd.

Målet med reguleringsplanen for Holtet lokalsenter og deltakelsen var blant annet:

- En samlet innsats for å utvikle rammebetingelser for foretting med kvalitet
- Fremme en enhelhetlig og funksjonell utbygging
- Hindre utilsiktede negative miljøkonsekvenser
- Utvikle et ”levedyktig” lokalsenter
- Sikre lokal forankring av planen gjennom bredt samarbeid med lokalmiljø og planmyndigheter
- En lokal referansegruppe skal sikre at lokalmiljøets interesser blir ivaretatt på best mulig måte.

Planarbeidet ble varslet i 1997, og brosjyren ”småhusområder” ble distribuert til beboere i området. Her ble det bl.a. vist til Kongsveien 80 som eksempel på hva som menes med flerfamiliehus i 2- 3 etasjer og loft. Det ble utarbeidet en rapport forfattet av arkitektkontoret Snøhetta a.s., LPO arkitektur og design a.s. og Plan- og bygningssetaten med tittel: ”Mulighetsskisser Holtet”, datert Januar 1998. Det fremgår at det var et overordnet politisk mål å få til en ”Bymessig foretting som lokalsenter for bydelen” (Ibid:3). Sporveistomta beskrives som områdets eneste arealreserve for utbygging. Det foreslås strakstiltak som skal forbedre trafikksituasjonen, og det forutsettes at områdets villakarakter med enkeltstående bygg i hager skal ivaretas. Skissen ble presentert på et folkemøte i januar 1998. Den lokale referansegruppen leverte en egen rapport med forslag til forsiktig

<sup>4</sup> Denne beskrivelsen er basert på et notat: Historikk. Reguleringsplanarbeidet på Holtet 1997-2010 på [http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Vedlegg%5C2010\\_04%5C930728\\_1\\_1.PDF](http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Vedlegg%5C2010_04%5C930728_1_1.PDF)

fortetting, planfritt kryss ved Holtet mv. i april 1999. Rundt årsskiftet 2001/2002 ble to reguleringsplanforslag lagt ut til offentlig ettersyn, Holtet lokalsenter og Holtet stasjonsområde. Det forelå protester til planen, blant annet at referansegruppen mener at deres innspill mht. stenging av Raschs vei ikke er tatt til følge (de ønsker ikke stengning av veien).

Det forelå i alt 46 bemerkninger til planforslaget ved offentlig ettersyn i følge saksdokumentene, herav 21 uttalelser fra privatpersoner. Uttalelsene fra privatpersoner inneholdt ”til dels motstridende synspunkter” ifølge byrådssak 315/3 s. 3. Man er positiv til Kongsveien som miljø- og handlegate, men bekymret for trafikksikkerheten. De fleste mener utnyttelsen er for høy, men noen ønsker høyere utnyttelse.

Reguleringsplanen som ble fremmet i 2003 ble trukket fra behandling i bystyret, og Plan- og bygningsetaten ble bedt om å utarbeide et forslag der Raschs vei ikke stenges (i tråd med referansegruppens ønsker).

Reguleringsplanen for Holtet lokalsenter ble vedtatt i 2004. Bystyrevedtak av 22.9.2004, sak 393. (S-4105). Forslagsstiller: Plan- og bygningsetaten.

Både Sporveistomta og Stasjonsområdet var imidlertid tatt ut av planen. Sporveistomta inngikk ikke i forslaget som ble fremlagt for bystyret, fordi Oslo Sporveier ikke ville frigi området for utvikling. Stasjonsområdet ble derimot fremlagt som en separat plan som bystyret returnerte til byrådet med krav om nytt planforslag med lavere byggehøyder. Gjennom dette ble protester fra lokalbefolkningen delvis tatt til følge gjennom bystyrets behandling.

### **Holtveien 3/ Parelusveien 2 - Planinitiativ for mindre vesentlig endring, Holtet lokalsenter, Felt A5, 2008**

Planinitiativ ble innsendt 2.5.2008, av nabo som privatperson og berørt part. Planinitiativet inneholdt forslag til nye reguleringsbestemmelser for Holtet lokalsenter mht etasjetall, høyder, % bebygd areal (BYA), utearealer og solforhold på utearealer. Forslagene ville innebære en redusert utnyttelse av tomtene.

Plan- og bygningsetaten sendte ut invitasjon til samråd 20.5.2008. Det forelå uttalelser fra en rekke etater og fra bydel Nordstrand.

Arbeidsutvalget i Bydel Nordstrand uttalte at gjeldende parkeringsnorm ikke kan legges til grunn ved godkjenning av enkeltprosjekter da dette vil skape en ”parkerings- og trafikk-sikkerhetssituasjon som blir uholdbar for nærmiljøet på Holtet”. De sa også at de foreslåtte endringer i planinitiativet ”...aktualiserer temaer som det er uttrykt bekymring for lokalt i forhold til områdets eksisterende og fremtidige kvaliteter” (brev av 03.06.2008). Bydelsutvalget behandlet saken 19.06.2008 og ettersendte merknad til PBE om at en ikke ønsker nedleggelse av bygge- og deleforbud, men viste samtidig til bekymringer mht parkeringsdekning og ber PBE iverksette tiltak. Vedtak i bydelsutvalget ble fattet med 8 stemmer for (H og FrP) og 7 stemmer mot (A, SV, V, KrF).

Forslagsstiller ba i en epost om at planinitiativet avsluttes. De viser til behandling i Planforum der det fremgår at reguleringsplanen er for ny til at en vil anbefale den mindre vesentlige endringen som følge av planinitiativet. Anbefalingen fra PBE medførte full omregulering av hele planforslaget, og ikke bare felt A5 som omfattes av planinitiativet. Forslagsstiller begrunnet anmodningen med at de som privatpersoner ikke har økonomi til å føre saken lenger. De ønsker i stedet å fremme et innbyggerinitiativ.

Planinitiativet ble formelt avsluttet 12.12.2008 (planinitiativ 200805065)

Bydelen ba om møte med PBE om trafikkforholdene i brev av 21.8.2008. I referat fra møtet 10.10.2008 viste bydelsutvalgsleder bl.a. til innbyggerinitiativet og deres beregning av forventet utbygging med opp til 1700 boliger i stedet for 500 boliger, slik anslått i reguleringsplanene, se nedenfor.

### **Innbyggerinitiativ 2008**

28.9.2008 fremmet ”Aksjonsgruppa på Holtet” et skriv med 884 underskrifter fra Oslo beboere med krav om ny politisk behandling av reguleringsplan for Holtet lokalsenter.

Innbyggerinitiativet ba om at det nedlegges et midlertidig og begrunnet bygge- og deleforbud inntil det er foretatt en ny politisk vurdering av reguleringsplanen.

Ifølge beboernes beregninger ville fortettingen kunne resultere i ca 1700 boliger, og ikke ca 500 boliger, slik forutsatt i reguleringsplanen for Holtet lokalsenter.

Innbyggerinitiativet fremmet følgende forslag:

- Antall boenheter må tilpasses offentlig infrastruktur.
- Antall boenheter må reduseres ved lavere etasjetall og større avstand mellom bygg.
- Nye prosjekter må ivareta kvalitet på uteområder.
- Høyder trappes ned mot randsonen (2-3 etasjer).

Plan- og bygningsetaten skriver i sine kommentarer til innbyggerinitiativet til at arbeidet med reguleringsplanen startet opp i 1997 og at det ble gjennomført ”omfattende medvirkningsprosess og studier av ulike muligheter for bymessig fortetting” (PBE brev 12.11.2008 s. 2). Det ble vist til Kommuneplan 2008 med mål om knutepunktfortetting, og PBE sammenlignet Holtet og Røa, Sæter og Vinderen, og viste til at fortettingen på Holtet ligger innenfor de samme nivå som for de andre områdene. PBE hevdet at innbyggerinitiativets beregninger av antall boliger til ca 1700 er ”høyst teoretisk anslått” (s.2).

Byutviklingskomiteen (BUK) behandlet innbyggerinitiativet i møtet 1.4.2009, sak 70. Komiteens flertall (A, H og Frp) mente at det ikke var grunnlag for å imøtekomme innbyggerinitiativet. Det ble begrunnet med at reguleringsplanen er relativt ny, og at den er basert på kommunens overordnede strategi om fortetting rundt stasjonsnære områder. De viste til at en reduksjon av tillatt utbygd areal vil gjøre reguleringsplanen identisk med småhusplanen, og at formålet med fortetting da ville falle bort. Et mindretall fra H og Frp ber om at det utarbeides en trafikkplan.

Et mindretall (SV og V) mente det var behov for en revisjon av reguleringsplanene.

Vedtak i BUK og i bystyret:

1. Innbyggerinitiativet tiltres ikke
2. Byrådet bes å sørge for at det utarbeides en trafikkplan og trafikkanalyse for området.

## Nytt innbyggerinitiativ 2010

Innbyggerinitiativet: ”En helhetlig reguleringsplan for Holtet” ble lagt ut på [www.underskrift.no](http://www.underskrift.no) i 2010. Initiativtakerne til det nye innbyggerinitiativet ønsker en samlet reguleringsplan. Målet for reguleringsplanen Holtet lokalsenter var en helhetlig plan for utviklingen av området. Det fremgår av beskrivelsen på [underskrift.no](http://underskrift.no) at status i 2008 var at Holtet lokalsenter var vedtatt, mens reguleringsplan for Holtet stasjonsområde var under utarbeiding og reguleringsplan for Sporveistomta hadde stoppet opp. Beboerne var kritiske til at bydelssenteret ikke har blitt realisert, at trafikkkproblemene ikke har blitt løst, og at det bygges blokker i villastrøket. De var kritiske til parkeringsnorm som for indre by, og at det ikke finnes innfartsparkering.

## Klage på søknad om rammetillatelse, Parelusveien 2, Felt A5 Holtet lokalsenter, 2008

Det foreligger klage fra berørte parter vedrørende utbyggingen av Parelusveien 2. Søknad om rammetillatelse ble sendt 25.4.2008.

Tiltakshaver Lille Holtet Park AS

Ansvarlig søker, Streken Arkitekter AS

Det foreligger naboprotester.

PBE gir rammetillatelse 5.5.2009.

Naboer sendte felles klage på rammetillatelse. Klagen ble oversendt til Fylkesmannen, men ikke tatt til følge.

## 5.2 Berørte parters syn på medvirkningsprosessen og resultatet av prosessen

Reguleringsplanen for Holtet lokalsenter var, som nevnt, et pilotprosjekt for tidlig medvirkning i egen plan. Holtet var ett av tre områder i Oslo som deltok i pilotprosjektet. De former for deltakelse som har vært anvendt i forbindelse med Holtet lokalsenter (ut over ordinære høringsuttalelser) er:

- Deltakelse i referansegruppe i arbeidet med reguleringsplanen for Holtet lokalsenter

- To innbyggerinitiativ
- Folkemøter/befaringer
- Planinitiativ innsendt av berørte parter
- Klagesak fra berørte parter til Fylkesmannen

Våre informanter er sterkt kritiske til medvirkningsprosessen og resultatet av planleggingen på Holtet. De hevdet at: ”Vi ble lurt trill rundt”. ”Området raseres”. ”Medvirkningen er spill for galleriet”. De føler at de ikke har blitt tatt hensyn til verken i arbeidet med reguleringsplanen, i forbindelse med innbyggerinitiativene eller i forbindelse med folkemøter, befaringer, høringsinnspill osv. De opplever at deltakelsen har vært symbolsk, på tross av at man fikk gjennomslag for noe, blant annet at Raschs vei ikke ble stengt.

### **Berørte parter – hvem har vært involvert?**

I referansegruppen for reguleringsplan Holtet lokalsenter deltok som nevnt i alt 12 deltakere: representanter fra Bydelsutvalget, Holtet senterforening, Bekkelagshøgda Vel, skolene i området, Oslo Handelsstandsforening og bydelens eldreråd. Det er ellers stort sett offentlige etater og representanter for berørte parter lokalt som har deltatt i arbeidet med reguleringsplanen, og ved å skrive høringsuttalelser. Bortsett fra Oslo Handelsstand er det ingen uttalelser fra frivillige organisasjoner på bynivå. Det foreligger heller ingen uttalelser fra barnerepresentanten i bydelen eller fra ungdomsrådet. Men FAU på Bekkelaget skole har skrevet flere uttalelser til reguleringsplanen vedrørende trafikkforholdene ved skolen.

Planinitiativet ble fremmet av en berørt nabo på eget privat initiativ. Innbyggerinitiativet ble fremmet av berørte naboer og fikk bred støtte lokalt.

### **Tidlig involvering i reguleringsplanen - hvordan fungerte medvirkningen?**

En deltaker i referansegruppen for reguleringsplanen er kritisk til medvirkningsprosessen på tross av at dette skulle være et pilotprosjekt for medvirkning. Vedkommende følte seg overkjørt av Plan- og bygningsetaten. Uenigheten gjaldt spesielt trafikkløsningen med stenging av Raschsvei. På dette punktet fikk en senere støtte fra politisk hold, og det ble det lokale forslaget som ble

vedtatt (ikke stengning av Raschs vei). Informanter hevdet at ingen protester ble tatt til følge, ei heller Byantikvarens innsigelser. En informant viste til et folkemøte nylig, hvor Plan- og bygnings-etaten, ifølge vedkommende, hadde innrømmet at man ikke ville regulert området slik i dag. En informant hevdet også at politikerne i byutviklingskomiteen ikke hadde skjønt hva de vedtok.

En informant forklarer problemene i etterkant med at ”vi var for naive”. De trodde ikke at fortetting var mulig, det var jo ingen ledige tomter. Eneste tomtereserve var Sporveistomta, der så folk for seg at det kunne bli fortetting. Det fremgår, som nevnt, også av rapporten: ”Mulighetsskisser Holtet” (Plan- og bygningsetaten mfl. 1998) og av oppslaget i Nordstrand Østre Aker blad, se Figur 5.3. Informanter er også kritiske til at det ikke ble opplyst at reguleringsplanen åpnet opp for at hus ble revet for å bygge ny og høyere bebyggelse. Ingen av informantene hadde forestilt seg den muligheten, og de mente at folk lokalt heller ikke hadde skjønt det.



Figur 5.3 "Eneste utbyggingsmulighet er på Oslo Sporveiers tomt"  
Oppslag i Nordstrand Østre Aker blad 25. februar 1998

10

Hvordan skal Holtet bli?

## Eneste utbyggingsmulighet er på Oslo Sporveiers tomt



Det er mange planer for hvordan Holtet best mulig kan utnyttes – eller om man skal utnytte stedet tettere. En av få ledige tomter er Vogts P-plass ved hjørnet Kongsvien/Raschs vei.

Som kjent har Plan- og bygningsetaten bestemt seg for å prøve en ny måte å innhente lokale impulser på når det gjelder større reguleringsplaner. Nå spør de først og ligger planer etterpå. Holtet er et slikt forsøkssted. Forrige uke var det et større folkemøte på

Holtet, og der ble både skisseplaner presentert, og man fikk anledning til å komme med innspill. At saken har interesse, var det gode fremmøte et godt bevis på.

Nå har altså Plan- og bygningsetaten streket opp noen linjer. Her går det bl.a. frem at man vil beholde Holtet som et

nær-senter, at man må forsøke å bedre trafikksituasjonen, at det vil være naturlig å få bydelshuset her, og at utbyggingspotensialet først og fremst ligger i en mulig utbygging av Sporveistomten.

Men hvordan kan Holtet bli?

Først og fremst må man se på en del problemstillinger. I Plan- og bygningsetatens hefte er dette komprimert til følgende:

- Uavklart forhold mellom trikk, bil og fotgjengere i senterområdet
- Kompliserte trafikforhold og uoversiktlige kryssninger rundt «funks-bygget» i Kongsvien/Ekebergveien/Raschsvei.
- Utrygge kryssningspunkter, særlig for skolebarn, mellom gående, sykende og kjørende
- For liten parkeringskapasitet (kortids- og langtidsparkering).
- Behov og mulighet for samlet lokalisering av bydelstforvaltningen.

Et problem er at det er for stor trafikk gjennom Holtet (Kongsvien). Dette kan bedres ved å giøre om krysset Kongsvien/Ekebergveien slik at trafikken naturlig føres på Ekebergveien.

Et annet trafikk-problem er krysset mellom Kongsvien og Ekebergbanens spor. Her har man i lengre tid diskutert muligheter, men ikke kommet frem til noen god løsning. De øvrige overgangene langs banen har jo fått bommer, men på Holtet har man altså ventet med tanke på annen løsning. I den fremtidsplanen er det luftlet forskjellige trasé-muligheter.

Så har vi Ekebergveien da, og de to krysse med Kongsvien og Raschs vei. I tillegg kommer det vanskelige punktet ved inn-/utkjøringen til Jacobs. Sistnevnte kan sikkert løses ved å giøre Jacobs-området enveiskjørt. Det er også foreslått å stenge Raschs vei mellom Ekebergveien og Kongsvien.

Så har vi bydelshuset. Plan- og bygningsetaten er klar for at dette må ligge på Holtet, men det er mange alternative plasseringer. Holtveien er ett, et annet er på Vogt-tomten, og de øvrige er mer eller mindre avhengig av hva Oslo Sporveier sier. Flyttes sporveistrafikken bort fra Holtet, er det flere muligheter.

Litt tilbake til trafikk. Utenfor banken/poeteket/bokhandelen er det i dag en noe kaotisk blanding av områder for fotgjengere og kjørende/parkering. Dette kan bedres ved f.eks. å legge parkeringen ut mot veien, og dermed få det innenfor bare tilgjengelig fotgjengere. Tvers over veien er det antydning å legge



Hvordan skal Kong- er antydning på denne



Bydelshuset trenger i kontoret?



Skal Oslo Sporveier ha virksomhet på sin tomt på Holtet i fremtiden? En avklaring om dette spørsmålet vil giøre det lettere å se for seg hvordan Holtet kan bli i fremtiden.

Informanter er kritiske til at det som skulle være sentrum for fortetting i stedet har blitt et hull (Sporveistomta), og at fortettingen kommer i periferien rundt dette hullet.

Et formål med reguleringsplanen var å løse trafikkproblemen og etablere en miljøgate. En informant påpeker at FAU, velforeningen og folk lokalt har jobbet i 15 år med å få til trafiksikkerhet rundt skolen, uten å lykkes. Eneste tiltak som er gjennomført er etablering av et lyskryss. Informanter påpeker at

sikkerheten tvert imot har blitt forverret i senere år fordi det er flere barn på skolen, og trikken går mye oftere. Det er foreldrene som sørger for trafikksikkerheten ved å stille som vakt på dugnad. Informanter uttrykker stor frustrasjon over all ”snakk om medvirkning” når en ikke engang har blitt hensyn til i en så viktig og alvorlig sak.

### **Erfaringer med planinitiativ**

Både planinitiativet og de to innbyggerinitiativ på Holtet er eksempler på at berørte parter søker å være aktiv, ikke bare reaktiv i forhold til andres planer.

En informant beskrev arbeidet med planinitiativet som en svært positiv prosess fordi det ble gitt god informasjon fra Plan- og bygningsetatens side, og fordi det var en god dialog med Plan- og bygningsetaten hele tiden. Forslaget ble trukket av økonomiske grunner, og fordi det ble opplyst fra Plan- og bygningsetaten at en ikke kunne fremme planinitiativ samtidig med innbyggerinitiativ.

### **Erfaringer med innbyggerinitiativ**

Informanter som arbeidet med innbyggerinitiativet mener at det i prinsippet er en god ordning, men at den ikke fungerer fordi få eller ingen får gjennomslag (se omtale av ordningen i kap. 3.4). Aksjonsgruppen som fremmet innbyggerinitiativet i 2008 hadde møter med politikerne, og fikk full støtte i byutviklingskomiteen. De hadde fått arkitektstudenter til å visualisere konsekvensene av fortettingen, og beregnet at antall boliger kunne komme opp i ca 1700 i stedet for 500 slik forutsatt i reguleringsplanen. Men så snudde politikerne to dager før vedtaket skulle fattes. Informanter forklarer det med at utbygger på et møte med politikerne dagen før avstemningen hadde lagt frem beregninger som viste betydelig færre boliger, og at politikerne godtok disse beregningene og stemte ned innbyggerinitiativet. Informanter viste til at disse beregningene objektivt var feil ved å sammenligne med hva som faktisk var bygget på felt B6 (det var beregnet til 24 boliger av utbygger, men ble bebygget med 43 boliger). Informanter mente at utbyggerne bevisst hadde gitt fordreid informasjon for å så tvil om motstandernes argumenter. En informant mente at man ikke kommer noen vei med innbyggerinitiativ og medvirkning når sterke kapitalkrefter står bak utbyggingen.

Innbyggerinitiativet i 2010 krevde en helhetlig plan for Holtet-området. Initiativtakerne inviterte til et folkemøte i mai 2010 der det var stort oppmøte. ”Folk var sinte, alle var enige med oss i kritikken av utbyggingen”.

Også dette initiativet ble avvist, denne gang med formelle begrunnelser om at en ikke kan behandle innbyggerinitiativ som vedrører saker som er under behandling (reguleringsplan for Stasjonsområdet var under arbeid i regi av Eiendoms- og byfornyelsesetaten).

### **God nok informasjon? Villedende begrepsbruk og veiledningsmaterieell**

I etterkant av reguleringsplanprosessen mener flere informanter at de ble forført av informasjonsmaterieell som ble lagt frem, blant annet i en informasjonsbrosjyre som ble delt ut til beboere i området og av rapporten ”Mulighetsskisser Holtet” utarbeidet av Snøhetta, LPO arkitektkontor og Plan- og bygningsetaten (Plan- og bygningsetaten mfl. 1998). På et informasjonsmøte ble det vist et eksempel fra fortetting på Frogner med en villa i 2 etasjer som informanter opplevde som villedende. Informanter reagerer på at det i virkeligheten ble bygget blokker i 4 etasjer. Informanter viste også til bildet av Kongsveien 80 som ble vist som et eksempel på flerfamiliehus i 2-3 etasjer med loft i brosjyren som ble delt ut til beboerne. Bildet viser en eldre trevilla, mens det som ble bygget er 4 etasjers blokker i mur med flate tak.

Figur 5.4 *Illustrasjon fra: "Mulighets-skisser Holtet" som viser eksempel på fortetting. Eksempelet er nok så skissemessig, og en må nærmest gjette seg til at bygningen trolig er en to-etasjers villa (?) med buet tak.*



Figur 5.5 *Kongsveien 80. Foto som skal illustrere hva som menes med flerfamiliehus i 2- 3 etasjer med loft. Bildet ble brukt under arbeidet med reguleringsplanen, og det ble brukt i en brosjyre som Plan- og bygningsetaten utarbeidet og som ble utdelt til beboerne i området.*



Figur 5.6 *Eksempel på den faktiske fortettingen på Holtet med blokker i 4 etasjer med flate tak.*



Informantene opplever at veiledningsmateriell og beskrivelser kan være like mye villedende som veiledende. Bildet av Frognervillaen er et eksempel på villedning. Bruk av begrep som ”byvilla”, bebyggelse i 2-3 etasjer med ”loft”, og ”flermannsboliger” tolkes som tilforlatelige av lekmann. Begrepet ”loft” forbindes av de fleste med skråtak. Informantene hadde ingen forestilling om at det dreier seg om blokker i 4 etasjer med flate tak. Informanter var også kritiske til begrep som %BYA, fordi man ikke skjønner slike begrep, og at det burde vært synliggjort hva det betyr. Eksperters bruk av en egen fagterminologi er forståelig i kommunikasjon med andre fagfolk, men kan skape barrierer i kommunikasjon med lekfolk.

Reguleringsbestemmelsenes krav i §12 om at ”Bebyggelsen skal plasseres skånsomt i terrenget slik at unødig masseforflytting unngås” står ifølge informantene i grell kontrast til virkeligheten. De regnet med at tomt og terreng i all hovedsak skulle beholdes slik det var, mens utbyggerne i virkeligheten har sprengt ut hele tomten. Informanter påpeker at denne typen reguleringsbestemmelser er problematiske å bruke, fordi de kan være vanskelige å håndtere i praksis i saksbehandlingen. Informanter

etterlyser i stedet konkrete tallfestede krav. I stedet for byvilla i 2- 3 etasjer med loft bør man si blokker i inntil 4 etasjer og angi maks. høyder. Reguleringsbestemmelsene har krav til maksimale høyder. At informantene ikke har registrert dette kan tyde på kommunikasjonsvikt. Det viser også behovet for bedre illustrasjon av konsekvensene av en utbygging.

### **Makt og medvirkning, aktører og interesser**

Informanter opplever at de ikke har nådd frem med sine argumenter. De er påpeker det de opplever som et skjevt maktforholdet mellom aktørene, siden både Plan- og bygningsetaten og utbyggerne har kompetanse og kunnskap, mens de, som berørte parter, har lite kunnskap/tid/ressurser til å delta og de ser det som et demokratisk problem.

Informanter forventet at Plan- og bygningsetaten skulle ivareta borgernes interesser, men de opplever at etaten er lite samarbeidsvillig og ensidig er på utbyggers side. De mente at Plan- og bygningsetaten bruker samme type argumentasjon og samme typer begrep som utbygger. Det kan henge sammen med at utbyggers konsulent og fagfolk i etaten bruker samme fagvokabular som kan være vanskelig å forstå for lekfolk. Informanter reagerer også på at utbyggere og Plan- og bygningsetaten er på fornavn i e-poster. En informant mente likevel at Plan- og bygningsetaten ikke nødvendigvis var uenige med folk lokalt, men at de var bundet av reguleringsplanen og politiske vedtak om fortetting. En mente at Plan- og bygningsetaten hadde endret syn på fortetting, og at de tidligere hadde vært mer bekymret for fortettingen enn i dag. En informant mente at lokaldemokrati i utbyggingssaker er ”ikke-eksisterende” når sterke kapitalkrefter står bak. De aksepterer at politikere støtter utbyggers sak siden de jo skal foreta politiske valg, men finner det urimelig at en offentlig etat utelukkende støtter den ene part.

### **Forskjellsbehandling?**

Informanter påpekte det de opplever som forskjellsbehandling fra Plan- og bygningsetatens side både i saker de selv har vært involvert i og i saker de har kjent til eller hørt om. Dersom folk opplever seg utsatt for forskjellsbehandling kan det undergrave tilliten til aktørene i planprosessen og mulighetene for medvirkning. Informanter viste til eksempler på mindre byggesaker

vedrørende en enkelt garasje eller et karnapp der det ble vanskelig å få rammetillatelse, mens store utbyggere enkelt får rammetillatelse med mange dispensasjoner. De opplevde det også som uforståelig og urimelig at de ble møtt med strengere krav til parkeringsplasser enn utbyggerne på den andre siden av veien. En informant mente at store eller komplekse plansaker kunne bli (for) vanskelige å håndtere for eksempel for nyutdannede, og at det kan bidra til forskjellsbehandling fordi det synes lettere å drive intens saksbehandling på enklere saker. En informant viste også til et eksempel på forskjellsbehandling hos Fylkesmannen i klagesaker. Vedkommende hadde hatt en sak som tok flere år, men viste til en klagesak vedrørende utbygging i Parelusveien, som ble behandlet på en uke hos Fylkesmannen.

En informant var kritisk til at bestemmelser i Vegloven med krav om 15 meter til midte vei og bestemmelser i Plan- og bygningsloven om avstander mellom bygninger kan bli satt tilside i private planer. Hun viste til en reguleringsplan på Holtet der det er en byggelinje 4 meter fra tomtegrense. Det betyr at bygningen kommer mye nærmere midtlinja enn forutsatt i Veglovens § 29.

### **Manglende tillit?**

Informanter viste til undersøkelser de har gjort i egen regi og hevdet at det er nære forbindelser mellom utbyggere og Plan- og bygningsetaten og mellom utbyggere og politikere. De har kartlagt hvem som står bak utbyggingsprosjektene på Holtet, og de hevdet at ”bånd er tettere enn det som er ønskelig”.

Informanter opplevde at det var vanskelig å kartlegge hvem som egentlig stod bak utbyggingsprosjektene. Det skyldes at utbyggerne opptrer med nye selskap for hvert prosjekt, som så ble nedlagt når prosjektet er bygget ut. De påpekte at det også kan skape vanskeligheter for kjøperne fordi de ikke vet hvor de evt. skal henvende seg med klager når byggesaken er avsluttet. Dersom berørte parter opplever for nære bånd mellom aktørene og at det er vanskelig å vite hvem som egentlig er de sentrale aktørene, kan det skape mistillit mellom partene og vanskeliggjøre god medvirkning.

### **Samlet motstand lokalt**

Informanter mente at folk lokalt stort sett var enige i kritikken av utviklingen på Holtet, men at politikere i bydelsutvalget var uklare.

Informanter var særlig skuffet over partiet Høyres manglende støtte til folk lokalt. En informant viste til bydelsutvalget Gamle Oslo som hadde stått på og laget et eget alternativt planforslag til Bjørvika planen, mens bydelspolitikere på Nordstrand hadde ”sovet i timen”, ifølge vedkommende. En lokalpolitiker viste til at Bydelsutvalget først og fremst har engasjert seg i trafikk-problemene, og at de hadde tatt initiativ til et møte med Plan- og bygningsetaten om trafikksituasjonen. Vedkommende mente at spørsmål om bygge- og dele forbud, slik det var krevd i innbyggerinitiativet, er vanskelige å håndtere. Vedkommende mente at en ikke kunne støtte innbyggerinitiativet om bygge- og deleforbud siden noen tomter allerede var solgt. Man kunne likevel ha innført et bygge- og deleforbud på felt der tomter ikke var solgt, men man valgte å ikke gjøre det, ifølge informanten.

### **Klapp på skulderen**

Informanter påpekte at de ikke er uenige i at det kan skje en fortetting, men at det må være ”fortett med vett”. De som har vært aktive deltakere i planprosessen ga uttrykk for stor frustrasjon, at de er slitne og oppgitte over situasjonen på Holtet. De følte de blir sett på som en ungdomsklubb og får klapp på skulderen for at de engasjerer seg, men at ingen tar hensyn til deres argumenter. De mente også at andre beboere som ikke har deltatt i planprosessen på Holtet var kritiske til resultatene av fortettingen.

## **5.3 Forslag til tiltak for å bedre medvirkning**

Informanter mente at det må være en forutsetning at medvirkningen er reell. En av informantene gikk så langt som til å si at dersom medvirkningen ikke er reell, kan en like gjerne kjøre en ”diktatorisk” prosess.

Det er litt ulike syn på verdien av visualiseringer, modeller og lignende blant informantene. De anså slike visualiseringer som viktige, men de mente at illustrasjoner brukt på Holtet var lite realistiske. Tegninger og modeller kan være misvisende og være like mye villedende som veiledende. Bruk av nye medier osv. ble vurdert som mindre viktig. Det viktigste er tydelige og konkrete krav i reguleringsbestemmelser slik at folk skjønner konsekvensene av reguleringen. Formuleringer som ”gode utearealer” eller



”skånsom terrengtilpasning” er ikke brukbare, ifølge informantene. De overlater et for stort rom for fritt skjønn som kan bli vanskelig å håndtere i saksbehandlingen.

Informantene etterlyste en helhetlig plan, og at det var en viktig begrunnelse for den brede medvirkningen i forbindelse med reguleringsplanen. De etterlyste et større ansvar fra Plan- og bygningsetatens side for å se boligutbyggingen i sammenheng med behov for skoler, barnehager, trafikk løsninger osv.

Våre informanter er positive til innbyggerinitiativ som prinsipp, men stiller spørsmålsteget ved praksis, siden de opplever at det er vanskelig å nå frem med slike initiativ.

## 6 Oppsal senter

### 6.1 Saksforløp

Planinitiativ fra utbygger for Oppsal senter ble innsendt 30.05.2008, og det ble avholdt oppstartmøte i Plan- og bygningssetaten 01.10.2008. Planskisse ble innsendt 30.06.2009, med justert planbeskrivelse, datert 08.01.2010. Planforslag, reguleringsplan for Oppsal senter, er datert 04.10.2010. Utbygger/forslagsstiller er OBOS forretningsbygg.

#### **Samrådsinnspill**

Det forelå i alt 15 samrådsinnspill i forbindelse med innsendt planinitiativ fra offentlige etater i tillegg til bydelsadministrasjonen og bydelsutvalget. Bydelsadministrasjonen etterlyste en støytredning, at sol- og skyggeforhold utredes og at overflatevann håndteres lokalt. Bydelsutvalget ba om at Oslo kommune utarbeider en helhetlig plan for Oppsal som stasjonsnært område. De viste til at området hovedsakelig består av lavblokker og småhus, og en ber om at en videre utvikling må ”ta utgangspunkt i dagens rommelige struktur med henvendelse mot eksisterende byrom” (Forslagsstillers planbeskrivelse 4.10.2010: 8).

Det fremgikk av forslagsstillers planbeskrivelse at Bydel Østensjø er trukket med i planarbeidet ved orientering i bydelsutvalget høsten 2008 og møter med Oppsal Vel og Oppsal Samfunnshus samt åpent møte desember 2008, og at de var deltakere i tankesmien (se nedenfor).

## **Kunngjøringsinnspill**

Varsel om oppstart ble kunngjort 12.05.2009. Det forelå innspill fra ni instanser, herav syv offentlige etater og to som representerte berørte parter lokalt: Oppsal samfunnshus og en nabo.

Oppsal samfunnshus var positive til at det bygges boliger, men mente at foreliggende forslag var for høyt, og at samfunnshuset og barnehagen ville oppleve reduserte solforhold. Det satte spørsmålsteget ved trafikkavviklingen i området som følge av utbyggingen og ny bebyggelse i Håkon Tveters vei 63. Også berørt nabo er positiv til utbygging og forbedring av Oppsal senter, men kritisk til høyden på bebyggelsen.

Det foreligger ingen uttalelser eller annen form for deltakelse fra organisasjoner på bynivå. Det foreligger ingen skriftlige innspill i saksdokumentene fra barn- og unges representant.

## **Tankesmie<sup>5</sup> i september 2009**

Det fremgår av ”Sammendragsrapport for tankesmie Oppsal senter og omkringliggende tomter” at Oslo bystyre etter lokalt påtrykk, gjennom vedtak av en reguleringsplan for Haakon Tveters vei 63 samtidig vedtok at Byrådet skulle samarbeide med bydelen om å gjennomføre en tankesmie (Plan- og bygningsetaten 2009). Det ble arrangert en tankesmie for Oppsal senter og omkringliggende områder 7. – 9. september 2009. Initiativtaker til tankesmien var Oppsal samfunnshus og Oppsal Vel. En styringsgruppe med representanter fra Plan- og bygningsetaten, Østensjø bydelsutvalg, Oppsal Vel og Oppsal samfunnshus sto for planleggingen av tankesmien. Gjennomføringen ble ledet av plan- og bygningsetaten. Tankesmien ble annonsert i lokalavisen, og det ble sendt ut invitasjoner til bestemte grupper, bl.a. til andre grunneiere i området. Utbygger deltok ikke i planleggingen av tankesmien, men deltok på tankesmien.

Anbefalinger for det videre arbeidet er oppsummert i rapport fra tankesmien; ”Sammendragsrapport for tankesmie Oppsal senter og omkringliggende tomter” 30.09.2009. Rapporten ble behandlet i bystyret 17.02.2010, med følgende vedtak:

---

<sup>5</sup> Deltakerne bruker begrepet tankesmie om arrangementet på Oppsal. Se Sammendragsrapport: ”Tankesmie Oppsal senter og omkringliggende tomter” Plan- og bygningsetaten 2009

- Bystyret tar rapporten til orientering
- Bystyret ber byrådet legge etatens oppsummering til grunn for videre planarbeid
- Reguleringsplan for Oppsal senter legges frem uten ugrunnet opphold

Det deltok i alt 32 personer i tankesmien. De representerte følgende organisasjoner og etater:

- Oppsal Samfunnshus/biblioteket
- Oppsal Vel
- OBOS forretningsbygg
- Plan- og bygningsetaten
- Bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen
- Samferdselsetaten
- KTP AS
- EBY
- Omsorgsbygg
- Friluftsetaten

Barn- og unges representant i plansaker deltok på det åpne informasjonsmøte i forbindelse med tankesmien. Det ble ikke lagt spesielt til rette for å inkludere funksjonshemmede eller representanter for innvandrergupper.

Tankesmien ble åpnet med innledninger fra ulike fagetater om planpremisser, fra utbyggere om sine utbyggingsplaner, og fra bydelsutvalget/bydelsadministrasjonen om lokale ønsker og behov. Det ble gjennomført en befaring i området og en innledende diskusjon i plenum.

Deretter ble det nedsatt tre arbeidsgrupper som skulle legge frem sine forslag med fokus på hvert sitt tema:

- Tilgjengelige Oppsal (forbindelseslinjer, sammenhenger)
- Allsidige Oppsal (arealbruk/funksjoner)
- Urbane Oppsal (fysisk utforming, fortetting, kvalitet)

Resultatene fra gruppene er presentert i form av 3-D illustrasjoner. Plan- og bygningsetaten har sammenfattet arbeidet i et anbefalt plangrep: ”Optimale Oppsal”, og Plan- og bygningsetaten foreslår å utarbeide et områdeprogram.

Forslagsstiller stiller spørsmål ved konklusjonene i tankesmien i et brev til Byrådet med kopi til Plan- og bygningsetaten.

Det har vært et åpent folkemøte og utstilling av resultatene fra tankesmien i Oppsal bibliotek i etterkant av tankesmien.

### **Planforum og avklaringsmøte**

PBE har behandlet saken i planforum og i et avklaringsmøte med OBOS 20.08.2010. Ifølge referatet kan etaten ikke anbefale planskissen og anbefaler at forslaget omarbeides i tråd med etatens føringer og vurderinger før planforslag innsendes. Det fremgår også at etaten vil fremme et eget forslag i tråd med tankesmiens sluttrapport.

### **Forslag til reguleringsplan oktober 2010**

Forslagsstiller påpeker i planbeskrivelsen (2010:15) at tankesmien i sin oppsummering går langt i å anbefale en konkret utforming, som ”på vesentlige punkter er problematisk både i et økonomisk perspektiv, og når det gjelder kvalitet for fremtidige brukere”. Forslagsstiller legger derfor frem sitt eget forslag.

## **6.2 Berørte parter syn på - medvirkningsprosessen og resultatet av prosessen**

### **Hvem er berørte parter?**

Informanter mente at alle berørte parter har fått anledning til å uttale seg og til å bli blitt hørt. De etterlyste imidlertid andre grunneiere i området som deltakere i tankesmien. De var invitert, men møtte ikke opp. Informanter mente at det kan skyldes at grunneierne er redde for å miste noe av sin selvbestemmelsesrett ved å delta eller at utbyggere helst ikke vil bli kikket i kortene. En informant påpekte at deltakerne i tankesmien var skjevt sammensatt, det var mange pensjonister, men få barnefamilier. Et par ungdommer deltok også på en del av tankesmien. Informanten

påpekte at det kan være vanskelig for folk å delta i tankesmien fordi den ble gjennomført på dagtid. Da er folk flest på jobb, og det forklarer den skjeve sammensetningen av deltakerne.

Det var ingen representanter fra frivillige organisasjoner på bynivå som deltok. Det foreligger ingen skriftlige innspill fra barne-representanten i bydelen, men vedkommende hadde ifølge informanter deltatt på det åpne kveldsmøtet.

### **Kom man tidnok inn i planprosessen?**

Informantene mente at tankesmien kom for sent i planprosessen. De mente at OBOS allerede hadde bestemt seg for sitt prosjekt, og var lite villige til å endre på noe, og da har en tankesmie liten verdi. Eksempelet viser hvor viktig det er å komme inn tidlig i planprosessen.

### **Var informasjonen god nok?**

Tankesmien ble til fordi berørte parter lokalt reagerte på et planinitiativ innsendt av OBOS. Forslaget viste en høyblokk vis a vis samfunnshuset og barnehagen. Representanter for Oppsal samfunnshus og Oppsal Vel reagerte på planene fordi de mente at tegningene viste at konsekvensene for samfunnshuset og barnehagen ville bli uheldige pga av skyggevirkingen.

Informanter var positive til bruk av 3D på tankesmien fordi det ga en god forståelse av hvordan utformingen ville bli. En informant mente likevel at en kunne oppnådd det samme ved å tegne for hånd manuelt, og han mente at dataanimerte tegninger ble for krevende og tok for lang tid.

### **Erfaringer med tankesmie**

Alle våre informanter var positive til tankesmie som en måte å få frem gode helhetlige løsninger. Det var nettopp et viktig formål med tankesmien å få frem en helhetlig vurdering av utviklingen innen området. De ønsket at resultatene av tankesmien for Oppsal burde bearbeides til en helhetlig områdeplan for utviklingen fremover. Dette har så langt ikke skjedd, og de etterlyste en oppfølging fra PBE. Informanter viste til at det på tankesmien kom frem at bydelen mangler grunnskolekapasitet, og de var kritiske til at en fortetter med ny boligbygging uten å ta høyde for overfylte skoler. Informanter så derfor en helhetlig plan som en viktig forutsetning for utbygging av området.

Informantene mente at OBOS var lite villige til å endre på sine planer, og av det de oppfattet som en konflikt mellom OBOS og Plan- og bygningsetaten i utgangspunktet. De opplevde at denne konflikten førte til en uheldig polarisering på tankesmien.

I ettertid mente man at det ville vært en fordel om OBOS hadde vært inkludert i planleggingen av tankesmien. Dette ble ikke diskutert underveis.

Noen informanter påpekte at man burde ha rasjonalisert tidsbruken og nøye seg med tankesmie som et endags arrangement fordi en lettere ville kunne få folk til å delta. Man burde kuttet antall innlegg fra ulike offentlige etater, fordi det tok for lang tid. En informant mente at slike 3- dagers arrangementer bare er for berørte parter som er ”pensjonister eller er særlig interesserte”, og at det er et problem. Andre har ikke tid. Tankesmien hadde åpen dør for utenforstående på ettermiddagstid, men det var få som deltok. En informant mente at det kanskje var avsatt for kort tid til det. Til gjengjeld var det stort oppmøte på et åpent informasjonsmøte på biblioteket i etterkant av tankesmien. Informanter beskrev dette som et vellykket møte, med gode diskusjoner om hvordan folk ønsker den videre utviklingen på Oppsal. Her møttes både ”markafolk og urbanister” til debatt.

En bydelspolitiker var kritisk til at de som politikere generelt har liten innflytelse, og mange oppgaver som skal løses innen knappe budsjetter. Vedkommende ønsket at bydelen fikk større innflytelse på lokale saker og utbyggingsplaner, og etterlyste bedre kommunikasjon med politikerne i byutviklingskomiteen og også bedre kontakt med Plan- og bygningsetaten.

### **Resultatene av medvirkningen**

Informantene mente at det kom mange gode og konstruktive forslag ut av tankesmien, og at noe av dette også har blitt tatt til følge. Dette ser de som positivt. Det viktigste som kom frem, var et lokalt ønske om å stoppe salget av en kommunal tomt, som deltakerne på tankesmien ønsket skulle bygges ut med omsorgsboliger. Salg av tomta er nå stoppet. Det ble også foreslått en forbindelse over T-banen fra Oppsal senter og Håkon Tvetersvei til sykehjemmet, og en var opptatt av å få til en akse fra Oppsal samfunnshus til Oppsal gård.

Informanter var kritiske til at OBOS ikke hadde tatt hensyn til innspill fra tankesmien i sitt reguleringsforslag.

### **Makt og medvirkning - aktører og interesser**

Informantene peker på OBOS som den sentrale aktøren i denne saken med størst makt og innflytelse, men at også PBE har makt fordi de gjennom sin saksbehandling kan velge å anbefale eller ikke anbefale et planforslag.

Informantene pekte i liten grad på politikerne som sentrale aktører med sterk innflytelse. En lokal politiker mente at naboer i større grad blir tatt hensyn til enn bydelspolitikere.

Informantene opplever seg som aktører som står samlet i denne saken, og at representanter fra Samfunnshuset, bydelsutvalget og Oppsal Vel står tett sammen med folk.

De opplever å ha hatt en viss innflytelse på noen spørsmål, spesielt det at man forhindrede salg av en tomt, men de opplever at de har hatt lite innflytelse på OBOS sine planer.

En informant viste til at flere deltakere lokalt har erfaringer som politikere, og at det kan ha bidratt til at det var lettere for dem å ta kontakt med både Plan- og bygningsetaten og politikere sentralt, rett og slett fordi man kjenner "systemet" og hvordan man skal gå frem. En informant viste til at NIBR hadde hatt et fagseminar om medvirkning i planprosesser, og at det hadde gitt han personlig inspirasjon til å delta. Han kontaktet bydelsutvalget og fikk dem engasjert i saken, noe som førte frem til et politisk vedtak i bydelen og bystyret om å gjennomføre en tankesmie. Det var bystyret som vedtok at bydelsutvalget skulle samarbeide med Samfunnshuset og Oppsal Vel om tankesmien. Han hadde også hatt god kontakt med PBE hele tiden, og opplevde at PBE hadde vært "kjempe greie". Det var i alt 5- 6 styringsgruppemøter der lokale berørte parter og PBE planla gjennomføringen av tankesmien. Det kan se ut som Oppsal Vel og berørte naboer (samfunnshuset) var mer kritiske til OBOS sitt prosjekt enn bydelspolitikere. Bydelspolitikere er positive til utbygging i tilknytning til senteret, men at en heller kunne ønske økt etasjetall på en annen del av tomte enn ved samfunnshuset.

Denne saken er et godt eksempel på hvordan berørte parter lokalt har lykket i å få saken på dagsorden og medvirket i utviklingen av



sitt lokalmiljø. De har fått gjennomslag for noen innspill, men det gjenstår å se hva det endelige resultatet blir. Forslagsstiller har, som nevnt, fremmet sitt eget planforslag, og Plan- og bygningsetaten har varslet at de vil fremme et alternativt forslag.

### 6.3 Forslag til tiltak for bedre medvirkning

Informantene var positive til tankesmie som en god måte å få frem forslag og medvirkning i planprosesser. Det forutsetter at tankesmien kommer tidlig i prosessen, og at utbyggerne/ forslagsstillere er villige til å ta hensyn til innspill. Informantene oppfordrer utbyggere til å kontakte bydelen tidlig, og at det vil være en vinn-vinn situasjon både for utbyggerne og for berørte parter. En bydelspolitiker påpekt at berørte parter, inkludert bydelsadministrasjon og lokalpolitikere, har god lokalkunnskap, og det vil kunne være en fordel for utbyggerne å få tak i den kunnskapen. Utbyggerne burde interessere seg mer for hva slags ideer lokalpolitikere har for området. Vedkommende påpekte også at det vil være en fordel for utbyggerne å ha bred støtte lokalt. Det kan gjøre det lettere å selge prosjektene. Denne informanten etterlyser en holdningsendring til medvirkning fra utbyggerens side.

En bydelspolitiker pekte på at utbyggerne også vil kunne få nyttige råd om utbyggingsmuligheter fra lokale fordi de har kunnskap om hvilke muligheter som finnes. Informanten viste til et eksempel på Bogerud, der en i god dialog med OBOS hadde funnet en god løsning for lokaler til bydelsadministrasjonen som også vil være til fordel for senteret – en vinn-vinn situasjon for begge.

Informantene ønsket gjerne tankesmie i flere saker, men at de må være begrenset mht tidsbruk fordi berørte parter må bruke sin fritid til å delta, mens de profesjonelle har det som sin jobb. Plan- og bygningsetaten hadde brukt mye ressurser på å planlegge og gjennomføre tankesmien, og det vil også være begrenset hvor mange slike tankesmier det er realistisk å gjennomføre. Det taler også for tankesmie av mer begrenset omfang mht tids- og ressursbruk.

## Lengre tidsfrister

Andre forslag til tiltak dreier seg om lengre tidsfrister for høringsuttalelser. Bydelspolitikere har møter ca en gang i måneden, og de hadde vansker for å skrive høringsuttalelser innen fristens utløp. I praksis blir det administrasjonen som skriver en forhåndsuttalelse, men dersom politikerne har et annet syn rekker disse ikke å komme med i saksfremlegget.

## Alternative planforslag

Informanter påpekte at det bør utarbeides alternativer til planforslag. Da blir det lettere å unngå en låst situasjon, der en enten er for eller imot et planforslag.

## Åpne debattarenaer - Biblioteket som debattarena

Informanter viste til folkemøtet på biblioteket som et vellykket eksempel på åpen og engasjert debatt. En informant så slike møter som et godt eksempel på bibliotekenes ”samfunnsoppdrag”, og etterlyste flere slike møter, og at bibliotekene skulle ha en aktiv rolle her. Slike arrangementer ble vurdert som en vinn- vinn situasjon for bibliotekene og lokalsamfunnet, blant annet fordi terskelen for å delta på et slikt møte vil være lavere enn å skrive i avisene eller skrive høringsuttalelser. Det kan bidra til bredere deltakelse også fra grupper som vanligvis ikke deltar. Å arrangere møter på biblioteket vil kunne inkludere flere enn om utbygger eller lokale partilag inviterer til møter fordi biblioteket ses som et lokalt og nøytralt møtested og det kan ”ufarliggjøre” ting. Det ble påpekt at dette er et spørsmål om hvilke muligheter bibliotekene har til å frigjøre tid/ressurser til å arrangere slike møter.

En annen mente at det å invitere til åpne dialogmøter tidlig også vil kunne moderere folks syn på utbyggingssaker fordi en får høre andres synspunkter og kanskje kan få motforestillinger til egne holdninger. Og det kan være inspirerende å få ideer fra hverandre.

En informant foreslo at en må ta utgangspunkt i steder der folk møtes som skoler, eldreuniversitet, biblioteker og andre lokale møtestedder som arenaer for debatt om lokalsamfunnsutviklingen. En informant viste til åpne budsjettseminarer i bydelen som et vellykket tiltak, og at en burde hatt lignende arrangementer for debatt om byutvikling og plansaker.

## 7 Etterstadsletta 47 – 49

Tomta er i dag bebygget med 60 garasjer og 15 parkeringsplasser. OBOS Forretningsbygg AS ønsker å rive garasjene og bygge en boligblokk med ca 35 leiligheter på tomte. Utbyggingen krever omregulering. Det aktuelle forslaget viser en enkel bygning i fem etasjer plassert parallelt med veien (Etterstadsletta). Bygningen har to oppganger og det er foreslått 7 leiligheter i hver etasje.

Planforslaget ble sendt inn til avsluttende behandling 31. august 2010 og ble deretter lagt ut til offentlig ettersyn.

Figur 7.1 *Faktarute*

Forslagsstiller:	OBOS Forretningsbygg AS
OBOS' konsulent:	ARCASA arkitekter AS
Saksnummer PBE:	200713412
Des. 2007:	Første planinitiativ og kommunalt samråd
Sept. – nov. 2008:	Revidert planinitiativ og kommunalt samråd
Oktober 2009:	Varsel om oppstart av planarbeid
Aug. - sept. 2010:	Innsendelse av planforslag
Nov. 2010:	Planforslag lagt ut til offentlig ettersyn

### 7.1 Planprosessen

Prosessen har bestått av to planinitiativ, to kommunale samråd, møter med berørte parter, samt forhåndsuttalelser til kunn-  
gjøringen. Etterstad Vel og Etterstadsletta Brl har engasjert seg i saken. Det har ikke vært noe eget opplegg for medvirkning fra berørte parter utover de kommunale.

Et planinitiativ ble sendt inn til kommunen i slutten av 2007. Det viste tre blokker med varierende høyder fra 6 – 8 etasjer over et delvis nedsenket garasjeanlegg over 2 plan, altså et relativt kompakt og stort anlegg i relasjon til tomte, som målte 3,2 daa.

Invitasjon til samråd gikk ut til 15 etater og selskaper etter en standard liste. I tillegg ble invitasjon sendt til Bydel Gamle Oslo. 13 etater sendte svar på invitasjonen.

De viktigste innsigelsene kom fra byantikvaren. Etter hans syn ville den foreslåtte bebyggelsen redusere kvalitetene i hele strøket. Han fremholdt at Etterstad var et viktig eksempel på den tidlige etterkrigsbebyggelsen og at spesielt høyblokkenes betydning ville bli svekket dersom prosjektet ble gjennomført i overensstemmelse med forslaget. Halvhøye bygninger ville med andre ord forkludre forholdet mellom høyblokkene og den lave bebyggelsen. Prosjektet burde etter hans syn ikke ha mer enn fire etasjer.

Fra Bydel Gamle Oslo ble det anført at utnyttelsen var for høy og at prosjekter med mer enn 100 boliger ville utløse krav om bygging av barnehage.

På et oppstartsmøte i juni 2008 vendte Plan- og bygningsetaten tomme ned for planinitiativet. Begrunnelsen var i hovedsak en oppfølging av byantikvarens innvending: Bebyggelsen ble vurdert som lite tilpasset Etterstadsrådets karakter, den var for tett og for høy. Atkomst fra Etterstadsletta kunne ikke anbefales. Dessuten måtte forslagsstiller i et eventuelt revidert initiativ redegjøre for arkeologiske forhold, utrede behov for barnehage, analysere trafikken og dokumentere støyskjerming ute og inne.

Etaten la i tillegg konkrete føringer for et nytt prosjekt: Bebyggelsen burde ikke være høyere enn fire etasjer, parkeringen burde legges helt under terreng og ikke under et halvhøyt lokk. Gjeldende leilighetsnorm skulle følges og ensidige leiligheter mot nord eller øst ville ikke bli tillatt. Støyutsatte boliger skulle ha minst *en* stille side og ett stille soverom.

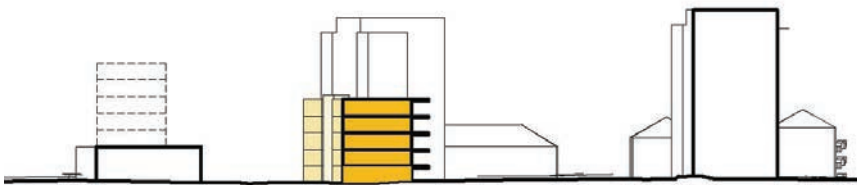
Etter dette valgte OBOS å utarbeide et nytt planinitiativ. Dette ble sendt ut til de samme instansene i september 2008. Det nye forslaget viste en blokk i 5-7 etasjer lagt langs Etterstadsletta, nedtrappet til fire etasjer mot nærmeste høyblokk. Også denne gang inviterte Plan- og bygningsetaten til kommunalt samråd til de

samme etatene og selskapene som sist. Barnas representant i bydelen ble invitert spesielt. 8 av adressatene avga en uttalelse.

I tillegg kom en uttalelse fra Etterstad velforening. Etterstad Vels viktigste krav til bebyggelsen var en begrensning i høyde til maksimalt fire etasjer. Begrunnelsen var at ny bebyggelse burde tilpasses eksisterende. Utbyggerens argument om høyere bebyggelse i utkanten mot T-baneområdet med begrunnelse i Kommunedelplanen ble også tilbakevist. Byantikvaren fastholdt sin anbefaling om maksimalt fire etasjer for å fremheve de eksisterende punktblukkene. Dessuten anbefalte han at den nye bygningen ble skjøvet bort fra eksisterende høyblokk.

Kunngjøring om oppstart av regulering ble sendt ut i Oktober 2009 og det endelige planmaterialet ble sendt til Plan- og bygningsetaten i august 2010. Planen ble lagt ut til offentlig høring i november samme år.

Figur 7.2 *Snitt og modellfoto som viser eksisterende bebyggelse og forslag til ny bebyggelse.*



Den endelige planen viser en bygning i 5 etasjer som ligger trukket inn mot veien. Prosjektet har underjordisk parkering med atkomst fra eksisterende atkomstvei.

## 7.2 Berørte parters erfaringer

Med ”berørte parter” tenker vi i dette prosjektet først og fremst beboere og velforening. I tillegg har vi innhentet synspunkter fra en planlegger i bydelsadministrasjonen, som har fulgt prosjektet gjennom hele prosessen<sup>6</sup>. Disse tre partene har hatt et ganske likt utgangspunkt for sine kommentarer til planen, først og fremst at den påtenkte bygningen burde reduseres i høyde og volum og forskyves lengst mulig unna eksisterende bebyggelse.

### Informasjonen i prosessen

Rutinene til Plan- og bygningsetaten tilsier at et fast utvalg etater blir varslet om planinitiativet med mulighet til innspill (kommunalt samråd). Naboer blir varslet ved oppstart av regulering og ved kunngjøring av endelig plan. Velforeninger mottar ikke noen form for varsel.

### Informasjon tidlig nok?

Både velforeningen og borettslaget mener de ikke fikk informasjon om planen tidlig nok. Vellet fikk kjennskap til planen gjennom postjournalen til Bydelsutvalget i forbindelse med det første planinitiativet ved årsskiftet 2007 – 2008. De sier dette skyldtes årvåkenhet fra foreningens side og ikke gode informasjonsrutiner hos kommunen. De hevder videre at forslagsstiller ofte henvender seg til etaten gjennom en *forespørsel* før de utarbeider et planinitiativ. Vellet ønsker at slike forespørsler skal legges ut på nettet, slik at offentligheten kan få rede på at det foregår forberedelser til planlegging. Dersom arbeidet ikke går videre, vil det være enkelt å fjerne informasjonen. Vellet ønsker dessuten å bli varslet på linje med naboer gjennom nabovarsel ved oppstart av planlegging. ”Dersom man har et smalt grøntareal eller en toglinje mellom seg og det nye prosjektet, blir nabovarsel sendt til Friluftsetaten eller

---

<sup>6</sup> Bydel Gamle Oslo har sammen med Bydel Sagene fått midler til en planlegger/spesialkonsulentstilling som blant annet har som oppgave å følge med på det som planlegges i bydelen.

NSB, mens berørte naboer ikke får vite noe". I så måte ville vellet kunne formidle informasjonen videre til naboene.

Borettslaget ble varslet i forbindelse med oppstart av regulering i oktober 2009, men visste på forhånd at det forelå planer om å utvikle tomte. De forteller at de først etterpå ble klar over at kommunens etater og selskaper som Oslo Havn hadde mottatt saken ett år tidligere. "Dette enda det er vi som får den nye blokken rett i fleisen! Dette virker underlig gammeldags. Et standardopplegg som i hvert fall ikke tjener dem som virkelig blir berørt". Borettslaget ønsker med andre ord å motta invitasjon til samråd i forbindelse med Planinitiativet på linje med de andre på lista.

Bydelsutvalget ble informert gjennom et besøk av OBOS' prosjektleder som la frem planen i et møte i byutviklingskomitéen i bydelen. I følge vår informant fungerte dette greit.

### **God nok informasjon?**

Våre informanter er fornøyde med kvaliteten på det skriftlige materialet. Det har vært lett å ta stilling til på grunnlag av det som har ligget på nett. Det eneste måtte være høydevirkningen av den nye blokken. Velforeningen har akseptert fem etasjer med den begrunnelsen at dette tilsvarer fire etasjer i etterkrigsbebyggelsen med høy første etasje og knevegg i loftsetasje. Saksbehandler i bydelen er fortsatt i tvil om dette medfører riktighet.

### **Synet på resultatet**

De berørte partene skiller til dels lag i synet på den endelige planen. Mens velforeningen mener resultatet av tautrekkingen er akseptabelt, hevder borettslaget at den femetasjes blokken betyr en klar forverring for gjenboerne i den eksisterende høyblokken og at fire etasjer under en hver omstendighet burde vært det maksimale. Dette støttes av bydelens planlegger.

Har informantene påvirket resultatet? Ingen av dem mener at deres medvirkning alene ville ha ført til slike endringer som prosjektet har gjennomgått. Fra borettslaget formuleres det slik: "Vel, vi er nevnt i konsulentens oversikt over innspill, men føler oss avfeid i samme åndedrag". Velforeningen mener konstellasjonen i planprosessen preges av at forslagsstilleren, OBOS, og Plan- og bygningsetaten hadde en dialog om prosjektet i første fase. Mye ble

gjort for å endre prosjektet allerede da og en del av æren for det må tilskrives Planmyndigheten. ”Dersom berørte naboer kommer tidligere inn, vil de også få et riktigere bilde av PBE og deres innsats for å modifisere utbyggerens planer”. Slik det fungerer i dag, vil de berørte partene nesten automatisk få etaten som motpart fordi det allerede er gjort visse kompromisser som berørte parter ikke nødvendigvis kjenner til.

Vellets syn kan også formuleres på en annen måte: Det som kommer ut av første fase, med dialog, planinitiativ og samråd, forplikter planmyndighetene i de etterfølgende fasene i en slik grad at berørte parter ikke er i stand til å endre stort på resultatet.

### **Aktører og interesser**

Alle informantene mener at de sterke aktørene i planprosessen har vært OBOS med konsulent, Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren. De er fullt inneforstått med at prosjektet er endret betydelig i løpet av planleggingen og at deres synspunkter langt på vei er imøtekommet gjennom endringene. På spørsmål om hvem som har påvirket planen, mener de at det i første rekke er Byantikvaren som, ved siden av Plan- og bygningsetaten, har påvirket prosjektet i den retningen de berørte parter har ønsket. En skal imidlertid ikke se bort fra at Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten sine vurderinger også er et resultat av motstanden blant berørte parter lokalt, og at de derfor har medvirket i planprosessen.

## **7.3 Forslag til tiltak for bedre medvirkning**

Informanter har et sterkt ønske om å komme inn tidlig nok, før ideene har festnet seg for mye. Det dreier seg både om informasjon på et tidlig stadium og involvering i prosessen. De ønsker at tidlige henvendelser med forespørsler om mulige planer bør legges ut på nett. Både Saksinnsyn og Planregisteret bør utnyttes mer enn i dag.

Det er viktig at alle som i realiteten er berørt, får varsel om tiltak. Berørte naboer bør inngå i (kommunalt) samråd. Velforeninger bør få nabovarsel.

Frister bør forlenges slik at bydelsutvalget kan ta stilling til planene. Det gjelder spesielt om sommeren.



## 8 Holmlia torg

Plassen foran Holmlia senter er planlagt omarbeidet fra bussterminal til møteplass og oppholdsareal. Eksisterende ordning er lite tilfredsstillende med buss, taxi, varelevering og trafikk til parkeringshuset på det samme begrensede arealet. Samtidig er plassen en viktig fotgjengerforbindelse mellom stasjonen og senteret. Endringene betyr at bussterminalen flyttes til brua foran Holmlia stasjon. Dette frigjør et areal som kan forbeholdes fotgjengere og som kan brukes til forskjellig aktivitet. Atkomst til parkeringshuset vil bli som før og drosjeholdeplassen vil også finnes på plassen.

Per november 2010 er planen godkjent av bystyret og arbeidene med utvidelse av brua er i gang. Imidlertid må arbeidet med plassen vente til NSB har bygget ny Holmlia stasjon.

Figur 8.1 *Faktarute*

Forslagsstiller:	Oslo kommune, Samferdselsetaten
Saksnummer	
Samferdselsetaten:	200800900
Hovedkonsulent:	Asplan Viak AS
Saksnummer Plan- og bygningsetaten:	200806328
2006:	Forprosjekt og internt idéseminar
2007 juni:	Kunngjøring om oppstart
2008:	Planskisser og åpent verksted
2009:	Utlegging til offentlig ettersyn
2010 januar:	Åpent informasjonsmøte

## 8.1 Planprosessen

2006 – 2007. Et forprosjekt ble utarbeidet 2006 basert på oppgradering av eksisterende buss- og togterminal. I denne fasen ble det avholdt et idéseminar med deltakere fra AS Oslo Sporveier, Jernbaneverket, Bydel Søndre Nordstrand og Samferdselsetaten. I tillegg gjennomførte etaten medvirkningsmøter med Stiftelsen Holmlia Nærmiljø, OBOS, Oslo Taxi og ungdomsrådet i bydelen. Forprosjektet ble imidlertid skrinlagt på grunn av plassforholdene på stedet.

Den alternative løsningen ville være å utvide brua til kollektivterminal og omdisponere plassen foran senteret til forskjellige formål. På dette grunnlaget ble prosjektet oppdelt i to reguleringsaker, en for plassen og en for kollektivdelen. Oppstart av begge planarbeidene ble kunngjort under ett 6.6.2007 i Aftenposten, Dagsavisen og Nordstrands blad. Det kom ingen kommentarer innen varlingsfristen.

I tillegg ble OBOS, Jernbaneverket og Oslo Sporveier informert spesielt om planarbeidet hvor planen ble drøftet i egne møter. Jernbaneverket og Oslo Sporveier AS (Ruter) hadde kun merknader til kollektivdelen. OBOS hadde ingen kommentarer og meldte at de ikke hadde noen aktuelle planer for å ruste opp senteret.

Senere på høsten avholdt Samferdselsetaten møte med OBOS for å avklare planene for senteret og parkeringshuset med tanke på eventuell samkjøring og fremskynding av OBOS planer. Det var spesielt vareleveringen som ble tatt opp. OBOS meldte at det ikke var aktuelt å bygge om parkeringshuset og ønsket en mer nøyaktig utredning av mulighetene for varelevering.

2008. Som diskusjonsgrunnlag utarbeidet konsulentene fem skisser for disponering av plassen. To alternativer tok som utgangspunkt at plassen skulle fungere som et torg, mens tre la opp til en plass med parkkarakter. Disse ble lagt frem for Bydelsutvalget i Bydel Søndre Nordstrand i et møte i februar 2008, riktig nok med få politikere til stede. Her ble det bestemt å arrangere et ”kreativt verksted” for å få frem synspunkter fra befolkningen.

I april gjennomførte Samferdselsetaten verkstedet i samarbeid med bydelen. En rekke ideer kom frem og det ble skrevet et grundig

referat som grunnlag for utarbeidelse av planen. Dette verkstedet var den viktigste formen for medvirkning i planarbeidet og er hovedgrunnen til at Holmlia torg er valgt som eksempel.

På grunnlag av innspillene i verkstedet ble to nye alternativer utarbeidet. Samtidig ble en kunstner involvert i prosjektet, også dette etter ønske fra deltakerne på møtet. De to alternative planene ble grundig gjennomgått med artikler i aviser, på nett og i bydelsutvalgets møter. Innspillene til forslagene ble samlet inn.

2009. Planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn på forsommeren. Det hadde form av ”mindre vesentlig endring”. Det kom inn merknader fra Bydel Søndre Nordstrand, fra Barnas representant i bydelen, Byantikvaren, Vann- og avløpsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Ruter AS og Hafslund Nett AS. I september samme år ble den vedtatt av Plan og bygningsetaten ved delegert myndighet (praksis for ikke vesentlige endringer av reguleringsplan).

2010. I januar ble det holdt et åpent informasjonsmøte om prosjektet i biblioteket på Holmlia. Her ble det endelige prosjektet gjennomgått og forklart også her med mulighet for innspill fra salen. Brua som skal romme bussterminal utvidet og snuplass for bussene, er bygget i løpet av 2010..

### **Innsendt plan eller egen plan?**

Man kan stille spørsmålet om planen for Holmlia torg er et eksempel på en ”innsendt plan”, slik det var forutsatt i programmet for undersøkelsen eller er den mer å regne som en konkretisering av PBEs Kommunedelplan for torg og møteplasser. I kommunedelplanen ble Holmlia senter pekt ut som ett av flere viktige møteplasser for bydelsbefolkningen. På plankartet er hele senteret ringet inn som aktuelt å ta for seg. Lenger gikk ikke kommunedelplanen.

Om plassen foran senteret heter det i kommunedelplanen at det er tatt et lokalt initiativ for å forbedre plassen. ”Bydelen har arrangert en befaring med relevante etater og senterforeningen, og har etter avtale fulgt opp med en formell henvendelse til Samferdselsetaten om å vurdere saken. Det vil være positivt hvis arbeidet med kommunedelplanen positivt påvirker denne saken gjennom å bidra til samarbeid og koordinering mellom etatene og bydelen”. Det er derfor rimelig å konkludere med at planen er initiert fra lokal-

samfunnet og at Samferdselsetaten er ansvarlig for utarbeidelsen. Den bør følgelig regnes som en ”innsendt plan”.

## 8.2 Berørte parters erfaringer

Som berørte parter i forbindelse med planleggingen av Holmlia torg har vi tatt kontakt med en beboer som deltok i verkstedet og har fulgt prosjektet, to lokalpolitikere i bydelsutvalget og en representant for administrasjonen i bydelen, som har vært sterkt engasjert i prosjektet. Det følgende er en sammenfatning av deres synspunkter.

Figur 8.2 *Holmlia torg. Deltakere på verkstedet.*



Figur 8.3 *Holmlia torg. Planforslag til torget fra deltaker på verksted.*



### Informasjonen i prosessen

*Informasjon tidlig nok?* Tidspunktet for når de berørte partene første gang fikk informasjon om prosjektet, varierer en god del. Men beboeren er den eneste blant informantene som stiller spørsmålet om informasjonen kom tidlig nok. Gjennom de siste årene hadde bydelspolitikere flere ganger henvendt seg til sentrale politikere og etater for å få gjort noe med de trafikale forholdene på plassen. De hadde i tillegg vært med på planprosessen for Kommunedelplan for torg og møteplasser og var klar over at det ville komme investeringsmidler gjennom Samferdselsetaten. Planen kan slik sett karakteriseres som et initiativ nedefra, som "bottom up". Da Samferdselsetaten henvendte seg til administrasjonen i bydelen var det med andre ord en moden frukt de la frem. At de hadde skilt ut bussterminalen som eget prosjekt gjorde det mulig å komme til bydelen med blanke ark når det gjaldt plassen.

*Kvaliteten på informasjonen.* Våre informanter har ikke noe å utsette på forståelighet og grundighet i informasjonen. Forslagsstiller besøkte bydelsutvalget to ganger i løpet av prosessen og la frem

planen. Dette blir verdsatt av bydelspolitikerne. De to alternativene som ble utkrystallisert i etterkant av verkstedet, ble formidlet på nettet med mulighet for kommentarer tilbake. Flere, blant annet vår beboerinformant, benyttet seg av dette. I det siste, åpne informasjonsmøtet i januar 2010 ble prosjektet grundig gjennomgått før endelig plan ble utarbeidet. Løpende informasjon i lokalavisen, som er gratis, har vært viktig, særlig for dem som ikke følger med på Internet.

*Informasjon om rammene for medvirkningen.* Mer tvilsomt er det om rammene for planen og for medvirkningsprosessen ble diskutert og kommunisert tydelig nok. Hvilke funksjoner skulle løses og hva skulle holdes utenfor planen? Hva skulle plassen romme? Hva skulle lokalsamfunnet være med på å bestemme? Informantene våre har kritiske merknader om behandlingen av disse spørsmålene og påpeker at en rekke valg ikke har vært aktuelle, eller har blitt avgjort utenfor rekkevidde for lokalsamfunnet.

### **Synet på resultatet**

Selv om resultatet på mange måter innebærer en stor forbedring fra dagens situasjon og informantene erkjenner det, uttrykker tre av de fire også skuffelse over at mer grunnleggende behov ikke ble dekket. I kjølvannet av Kommunedelplan for torg og møteplasser så politikere for seg at den indre plassen i senteret skulle få en hardt tiltrengt oppgradering. Så viste det seg altså at midlene ble reservert for en annen plass, som først og fremst vil tjene som fordelingsareal for alle typer trafikk.

Bydelsutvalget hadde i flere år arbeidet for en trafikkløsning av plassen hvor vareleveringen til senteret, spesielt til Menybutikken, og konflikten i forbindelse med innkjøringen i P-huset ble løst på en bedre måte. Den nye utformingen av plassen gir ikke noen løsning på dette. På forhånd hadde bydelsutvalget dessuten et enstemmig vedtak om at offentlig toalett skulle innarbeides i planen. Dette lot seg imidlertid ikke løse. Som en av politikere uttrykker det: ”Medvirkningen har dermed ikke tatt opp de forholdene jeg, og flere med meg, mente det var viktig å få gjort noe med, nemlig trafikksituasjonen og toalettet” ... ”Men plassen blir sikkert fin”.

Figur 8.4 Omtale av informasjonsmøte vedrørende Holmlia torg i lokalavisen Nordstrands blad.

# Ikke do på nye Holmlia torg

Arbeidene er i full gang for å lage ny bussterminal på Holmlia. Når den er ferdig, er det torget som står for tur. Lørdag ble planene presentert.

**Arne Vidar Jensen**  
arne.vidar.jensen@nobl.no

**Aina Moberg**  
aina.moberg@nobl.no

**HOLMLIA:** Holmlia-beboere har gitt mange gode innspill til hvordan plassen utenfor Holmlia senter bør bli. Prosjektleder Berit Hessel i Samferdselsetaten og tre landskapsarkitekter fra Asplan viste lørdag formiddag hvordan de tenker seg denne møteplassen i fremtiden. Rundt 40 interesserte kom til biblioteket på Holmlia for å få detaljer.

**Ikke do**  
Prosjektlederen kunne fortelle at de har fått mange innspill både i forbindelse idéverkstedet som var i fjor og også senere. Bydelsutvalget har også hatt anledning til å uttale seg.

Sistnevnte diskuterte mange av elementene da de hadde den på sitt sakskart. Det de ivret mest for, var å få et toalettanlegg på stedet. Det har ikke kommet med i de planene som ble presentert lørdag.

Torget skal få et åpent inntrykk. Belysningen skal bli skulpturett, og muligheten legges til rette for å få tak over taxiholdeplassen. Også en fleksibel

utscene ligger i planene nå er en kombinasjon av de to opprinnelige planene.

Meningen er å komme i gang med torget når bussterminalen på den utvidete broen er brukklar i løpet av sommeren. I løpet av vinteren/våren skal også OBOS se på hvordan kjøpesentret kan opprustes, og i den forbindelse ligger også kjøreatkomst for varelevering og bruken av parkeringshuset.

**Kaldeste plassen**  
Ekteparet Carita og Finn Aarsund har bodd på Holmlia siden 1984. Lørdag var de innom biblioteket for å se på de nye torgplanene.

- Vi har vært med på alt, fra snubleoverganger til at det nå forhåpentligvis blir helt strø-

Spennende: Ekteparet Carita og Finn Aarsund hadde tatt turen til Holmlia bibliotek lørdag for å høre om og se på utkastet til Holmlia torg. Her får de god informasjon av prosjektleder Britt Hessel fra Samferdselsetaten.

rent her. Vi er spente på hvordan det vil se ut i praksis. Vi gleder oss, sier fru Carita.

Liv Bjørg Vik er også nyfiken på resultatet.

- Det er jo den kaldeste plassen på hele Holmlia og den ligger litt avsides til. Det ser ut som benkene er litt for lave og uten ryggstøtte, men jeg tror og håper det blir et fint samlingspunkt.

**Flott å vise frem**  
Else-Marie Aas har en helt spesiell grunn til å se frem til torgåpningen.

- Nå blir det jo riktig morsomt

å ta i mot gjester på Holmlia stasjon og vise dem hvor flott det er her. Hittil har jeg vært ganske så flau over det som møter de som går av på Holmlia stasjon. Lokalpolitiker Arild Andersson var også på møtet, men var ikke spesielt begeistret over det han hørte.

- Hva skal vi med dette torget? Vi har jo et torg på innsiden her, og det er det vi bruker, og det som må rustes opp. Det hadde vært bedre å legge til rette for trafikken, mener den engasjerte Høyremannen.

**Vi har vært med på alt, fra snubleoverganger til at det nå forhåpentligvis blir helt strøket her**

**Fru Carita**

FOTO: AINA MOBERG



Ønsker som ikke er innarbeidet i planen, er begrunnet omtrent slik:

Forslag fra lokalsamfunnet	Begrunnelse for at de ikke ble innarbeidet
Tiltaket skal lokaliseres til indre torg	Plassen foran senteret prioritert ut fra samordning med flytting av bussterminalen.
Tilkjøring og parkering	Planene til OBOS forretningsbygg lot seg ikke samordne med plassprosjektet
Offentlig toalett	Praktiske vanskeligheter særlig knyttet til drift av toalettet
Lekemuligheter på plassen	Passer ikke. For trafikkert.
Mer gress, mindre betong	Plassen er for trafikkert, gresset vil slites ned.

### Aktører og interesser

Informantene er enige om at Samferdselsetaten med konsulent, sammen med Plan- og bygningsetaten har hatt en avgjørende innflytelse i prosessen. Mellom linjene i deres uttalelser kan en også lese at OBOS forretningsbygg har hatt stor innflytelse på planen, gjennom *ikke* å delta. De grunnleggende kravene fra lokale representanter om å gjøre noe med tilgjengelighet og varelevering, var helt avhengig av at OBOS, som eier både P-huset og senteret, stilte seg positiv og inngikk i samarbeidet. Det samme kan til dels si om driften av et offentlig toalett, hvor et alternativ ville vært å inkorporere det i senteret.

Når det gjelder graden av lokalsamfunnets medvirkning, har informantene ulikt syn. På den ene siden hevdes det nærmest at siden lokalsamfunnet ikke har fått realisert sine mest vidtrekkende krav, vil innflytelsen på utformingen av plassen være mer eller mindre uinteressant. I den andre enden av skalaen finner vi et syn som går ut på at praktiske omstendigheter har satt rammene for planen, at Samferdselsetaten har vært svært åpne for innspill fra lokalsamfunnet og tatt mange ønsker til følge.



## **Informantenes syn på det åpne verkstedet**

Tre av informantene deltok i det åpne verkstedet, en med forberedelser og gjennomføring, de andre to som besøkende. De forteller at det gikk en jevn strøm av folk gjennom lokalene hele formiddagen, i all hovedsak som spontane besøk. Det var barnefamilier, ungdom og eldre, en stor andel med innvandrerbakgrunn. Det er mye å lære av hvordan verkstedet ble arrangert ifølge informantene:

*Varighet:* Dette var tenkt og planlagt som et en dags arrangement. Arrangørene regnet med at det ville vært håpløst å få vanlige beboere til å sette av flere dager for å delta i en tankesmie. Heller ikke bydelspolitikere ville kunnet prioritere det.

*Valg av sted:* Lokalene som ble valgt ligger sentralt i Holmlia senter, brukes til daglig til leksehjelp og har store vinduer ut mot gata. Arrangørene kunne bokstavelig talt ha åpne dører til folk på senteret.

*Tidspunkt:* Opplegget var at folk skulle stikke innom, uten nødvendigvis på forhånd å ha bestemt seg for et besøk. Følgelig ble det lagt til en lørdag formiddag da mange besøker senteret.

*Forhåndsannonsering:* Verkstedet ble annonsert på internet og i lokalavisa. En uke før ble det delt ut flyers og plakater ble satt opp i de nærmeste borettslagene

*Lokal mobilisering:* Skolene ble engasjert til å koke kaffe og lage vafler og boller. På den måten fikk også barna et eierskap til arrangementet.

*Lokkemat:* Vaffel og kaffeduft som siver ut av åpne dører lokket mange mennesker inn i lokalene og fikk folk til å sette seg ned.

*Veiledning:* Inne i lokalene var det hengt opp en rekke alternativer for utformingen av plassen. På bordene var det lagt på plan over torget, slik at de besøkende kunne tegne inn sine forslag. Her satt det veiledere som kunne hjelpe og forklare. En mengde gule lapper var tilgjengelige for alle som ønsket å komme med synspunkter. At det er nok veiledere, er en viktig forutsetning. Folk trenger forklaringer om kostnader, om avgrensning av prosjektet og om muligheter.

*Uttrykksformer:* Folk ble kreative av å besøke stedet, og etterlot seg en mengde tegninger og tekster.

*Etterarbeid:* I etterkant av arrangementet ble to alternative idéskisser lagt ut på internett, og arrangørene fikk flere tilbakespill fra beboere også på disse.

### **Fikk verkstedet virkning for det endelige resultatet?**

Detaljutformingen av plassen viser at en rekke krav som ble reist i det åpne verkstedet, også er med i planen:

- Drosjeholdeplassen bør utstyres med leskur
- Det bør anlegges sykkelstativer
- Nok benker og de bør ha ryggstø
- God belysning
- Plass for torgsalg
- Engasjement av kunstner som bistår i utformingen av plassen

Det er imidlertid vanskelig å si om dette skyldtes innspill fra verkstedet eller om de i alle fall ville vært innarbeidet i prosjektet (for eksempel sykkelstativer, sittebenker og god belysning).

Noen ideer til detaljutforming ble heller ikke ført videre i den påfølgende prosjekteringen. Det viktigste forslaget er trolig ønsket om at plassen bør uttrykke Holmlias kulturelle mangfold gjennom skrifttegn og symboler i plassgulvet. Hvorfor dette ikke ble gjennomført, kjenner vi ikke til.

Det kan være gode grunner, både av funksjonell og økonomisk art, til at folks forslag ikke er fulgt opp. Sett fra deltakernes ståsted vil det imidlertid være viktig for tilliten til prosjektet at forslagsstiller kvitterer med å redegjøre for hvilke idéer fra medvirkningsprosessen som faktisk *er* innarbeidet i det endelige resultatet og hvilke som er utelatt, med begrunnelse.

En informant påpeker nødvendigheten av kontinuitet gjennom hele planprosessen, det vil si at noen følger prosjektet i alle faser. Dette både for å formidle erfaringer og føle forpliktelser fra ulike typer deltakelse. I dette tilfellet er det konsulenten hos AsplanViak som representerer den personlige kontinuiteten og dermed kjenner hele planprosjektets tilblivelse. Informanten forteller videre at i et

møte hos Samferdselsetaten en tid etter verkstedet, kom fagfolk som ikke hadde deltatt i verkstedet med nye innspill til løsninger. De følte naturlig nok ikke noen forpliktelse til å følge opp konklusjoner fra verkstedet. For å styrke forpliktelsene fra folkelig deltakelse kan det følgelig være avgjørende at mange fagfolk fra forslagsstiller deltar i forberedelse og gjennomføring av denne typen verksteder.

### 8.3 Forslag til tiltak for bedre medvirkning

Planleggere må høre på lokale røster når det gjelder grunnleggende krav til en plan, spesielt når det gjelder innspill som det er stor oppslutning om lokalt. Dersom de likevel ikke blir tatt hensyn til bør det gis grundige begrunnelser for det. God lokalkunnskap er meget viktig i programmeringsfasen.

Det er viktig å avgrense tema for medvirkningsprosesser slik at ikke folk får følelsen av at de kan bestemme fritt for deretter å bli skuffet.

Informasjon tidlig er helt avgjørende. Dette kan skje gjennom lokalavis eller bibliotek. Det gjør at beboerne kan få sagt sin mening tidlig.

#### **Om organisering av verksteder:**

Verksted er en fin form, men den må styres stramt, både med informasjon om rammene og veiledning og oppmuntring til å slå seg løs med skissering etc. Det er viktig å *provosere frem* interesse. Det kan skje gjennom skisser som konsulentene legger frem. Å bruke nettet er en fin mulighet som det bare vil bli mer av etter hvert.

Opplegget for prosessen må være klargjort på forhånd. Forhåndsinformasjon og opplysning om det skal skje, er avgjørende. Lokale medier kan med fordel brukes. Tidspunkt og sted for verksted er viktig. Det er også viktig å legge inn fristelser for eksempel i form av kaffe og vafler for at folk spontant skal besøke et verksted. Holdningene man blir møtt med er avgjørende. At man blir tatt på alvor. Det må være folk der som kan forklare hva som er problematisk og hva det er om å gjøre å få frem, også om avgrensning av temaene som inngår. Det kan være en fordel at alle

starter med samme utgangspunkt, at ikke noen har bestemt noe før verkstedet starter. En tankesmie som går over flere dager er helt urealistisk for bydelspolitikere og andre som er på jobb om dagen.

Kostnadsbegrensninger bør angis slik at en ikke skaper urealistiske forventninger. Facebook kan brukes i oppfølging slik at folk kan følge med i den videre prosessen.

## 9 Organisasjoner på bynivå

I tillegg til de fire case har vi, som nevnt, intervjuet representanter for organisasjoner på bynivå som representerer sine medlemmenes interesser og borgerne eller bybrukernes interesser mer generelt. I merknadene til den nye Plan- og bygningsloven påpekes behovet for å inkludere brukere av friområder mfl. som ikke nødvendigvis er organisert, men som likevel kan oppleve å bli berørt av en plan (Ot.prp 32 (2007-2008:189)). Frivillige organisasjoner kan sies å representere bybrukerne mer generelt også de som ikke er medlemmer av en organisasjon.

### **Hvem er berørte parter?**

Av de seks organisasjonene vi har intervjuet står fem på Oslo kommunes varslingsliste for høringsinstanser. Barnerepresentantene i bydelene står også på denne listen. Det betyr at disse organisasjonene i utgangspunktet skulle ha gode muligheter til å delta i planprosesser.

### 9.1 Erfaringer med planprosess og resultat

Informantene var positive til formålet med kartleggingen av medvirkning i planprosessen i Oslo kommune. Det ga håp om bedre tilrettelegging for medvirkning. Til tross for at organisasjonene står på kommunens høringsliste, er informantene misfornøyd med hvordan medvirkningen i planprosesser fungerer selv om de også ser tegn til bedring. De hevdet at de for det meste ble overkjørt og ikke ble tatt hensyn til.

En informant er noe mer optimistisk fordi hensyn til universell utforming, nå har kommet inn i Plan- og bygningsloven, og at det kan gjøre det lettere å få gehør for denne typen innspill. De mente

at de nå hadde et godt grep om reguleringsplaner, kommune- og kommunedelplaner.

Informanten ga uttrykk for at de har god kontakt med politikerne, men at de hadde opplevd viss motstand mot universell utforming i arkitektkretser pga estetikken. Med den nye loven må hensyn til universell utforming uansett ivaretas. Informanten var nå mest opptatt av å komme inn tidlig i byggesaker fordi universell utforming i stor grad dreier seg om detaljutforming. De opplever at noen instanser, som for eksempel Omsorgsbygg, er flinke til å kontakte organisasjonen for innspill i byggesaker.

Barnerepresentanten påpekte at de manglet tid og ressurser til å gjøre jobben en er satt til. De har heller ikke kapasitet til å følge opp hvorvidt deres innspill blir tatt hensyn til i praksis. Informanten etterlyste slik tilbakemelding, og at det kunne vært motiverende for jobben. En evaluering av ordningen med barnerepresentanter i Oslo kommune, og en landsdekkende undersøkelse bekrefter, som nevnt, at det avsettes for lite tid/ressurser til å gjøre jobben en er satt til (Oslo kommune 2010. Byrådssak 254/10, Hanssen 2006).

En informant ga uttrykk for frustrasjon over at de i mange tilfeller ikke har medvirket, men mente at organisasjonen tross alt, historisk sett, har blitt tatt hensyn til i en del viktige saker, og ”reddet Oslo fra seg selv” som det ble sagt.

En annen mente at de hadde medvirket i noen prosjekter og at utbyggingen tross alt hadde blitt redusert i omfang som resultat av medvirkningen. Vedkommende mente at utbyggerne kan ha lagt inn et prutningsmonn planforslaget i utgangspunktet. Studier av planprosesser tyder på at det kan være tilfellet i en del prosjekter, og at det ikke er uvanlig å legge inn et prutningsmonn når en skal gå inn i en forhandlings situasjon (Schmidt 2007).

En informant som representerer en av de organisasjonene som står på Oslo kommunes høringsliste er fornøyd med ”å være på banen”. De mottar varsling ved igangsetting av planarbeid, ved offentlig høring og endelig vedtak, men de må prioritere hvilke saker de har kapasitet til å avgi uttalelser til. De opplever at saksbehandlingen i kommunen stort sett går greit og de er fornøyd med materialet som legges ut på Internett. På spørsmål om de har medvirket, er svaret et både ”ja og nei”. De opplever å

få størst gehør i detaljplanleggingen fordi de sitter på viktig kunnskap om planlegging som ivaretar deres interesser.

For natur- og miljøvernorganisasjoner som kjemper mot nedbygging av grønne lunger blir det ikke aktuelt med noe kompromiss, ifølge vår informant. For denne organisasjonen er det utbygging eller ikke utbygging. Erstatningsarealer kunne vært et eksempel på en slags kompromiss, men informanten var kritisk til det også, fordi de har erfart at selv vedtatte erstatningsarealer ikke alltid blir opparbeidet. Informanten var positiv til at det i senere tid så ut som det har blitt lettere å få stoppet nedbygging av grønne lunger. Det ble forklart med at det har vært mange, og til dels store saker, med utbygging i friområder i senere år som kan ha bidratt til at en har blitt mer restriktiv til slik utbygging. Informanten etterlyste et tydeligere vern i lovverket og strengere statlig styring med utbyggingspolitikken for å sikre grøntarealene i byområder.

### **Vanskelig å få med ungdom?**

Barnerepresentanten opplevde det som vanskelig å få ungdomsrådet til å involvere seg i plansaker. Det ble forklart med at ungdom er veldig opptatt, og at de derfor konsentrerer seg om saker de opplever i større grad angår dem som levekår og fritidsaktiviteter og lignende. Prosessen med Kommunedelplan for torg og møtesteder beskrev vedkommende derimot som en ”spennende og god prosess”, der også ungdom var involvert.

### **Makt og medvirkning – aktører og interesser**

Informanter så seg selv som ”små og puslete” til tross for at de representerer til dels store og gamle organisasjoner på bynivå. En beskrev sin organisasjon som: ”De eiendomsløse, byborgernes og bybrukernes organisasjon”. En representant for en miljøvernorganisasjon beskrev sin organisasjon som ”et forsvarsverk på naturens vegne”. En annen beskrev sin organisasjon som ”vaktbikkje”. Informanter så utbyggerne som aktører med betydelig makt med vesentlig innflytelse på utfallet av en planprosess.

Frivillige organisasjoner så på seg selv og sin rolle som forsvarere av medlemmenes interesser versus sterke utbyggere.

I noen sammenhenger kan også andre statlige eller kommunale etater oppleves som sterke aktører med stor gjennomslagskraft, slik vi har sett i Etterstad.

En informant viste til flere store byutviklingssaker, der det har vært inngått utbyggingsavtaler og forhandlinger på forhånd og så kommer planprosessen etterpå. Dette opplevde vedkommende som udemokratisk fordi prosessen blir lukket pga utbyggingsavtaler. Vedkommende var særlig kritisk til utbyggere som tidligere representerte offentlige etater, men som nå driver eiendomsutvikling i egen regi.

Informanten viste også til andre eksempler på reguleringsplaner, som vedkommende opplevde som problematiske. Informanten mente for eksempel at en kommunal etat mye lettere får gjennomslag for omregulering fra bolig/spesialområde bevaring til barnehage for eksempel, enn dersom en privat forslagsstiller hadde søkt om omregulering.

En informant var kritisk til det som de opplevde som et mønster for hvordan berørte parter blir møtt. For det første argumenterer utbyggere for at utbygging er nødvendig, og at det ikke finnes alternativer: ”TINA – There Is Noe Alternative”. Et slikt argument avskjærer alle motforestillinger. Inngrep i eksisterende miljø bagatelliseres, og motstandere blir avfeid som aksjonister som bråker, som nærmest driver ” litt samfunnsfientlig virksomhet” og bare representerer NIMBY (Not In My Back Yard). Informanten hevdet at de ble avfeid, uansett hva slags saklige og godt dokumenterte argumenter de kom med, og så det som veldig frustrerende at deres dokumentasjon ikke blir imøtegått og bare blir hoppet over.

En informant viste til et eksempel på dobbeltkommunikasjon mht. hvordan motstanderes argumenter blir møtt. Saken er beskrevet i en artikkel i ”Lov og Rett” (Backer og Bugge 2009)<sup>7</sup>. I artikkelen kritiseres Høyesterett for at de synes at motstanderne av utbyggingen hadde opplyst saken så godt at det ikke var nødvendig å omgjøre vedtaket, til tross for at kommunen ikke hadde gjennomført en konsekvensutredning. Motstanderne av utbyggingen hadde

---

<sup>7</sup> Saken gjelder utbyggingen av den amerikanske ambassaden i et friområde i Husebyskogen.



gjort jobben for kommunen. Men i saksbehandlingen i kommunen ble motstandernes argumenter ikke tillagt noen vekt.

En informant var kritisk til det som ble beskrevet som ”sterke bånd mellom politikere og utbygger”. Vedkommende ga uttrykk for manglende tillit til Plan- og bygningsetaten fordi de argumenterer ”polemisk” i sin saksbehandling og nesten alltid tar parti for utbygger.

En informant beskrev saker som gjelder inngrep i friområder som et ”nullsum-spill: Du får det jeg mister”, og at slike maktkamper ikke åpner for kreative løsninger eller kompromisser.

En informant påpekte at en viktig årsak til at vi har organisasjoner som dekker hele byen er nettopp for å avvise påstander om NIMBY for å vise at denne typen kamper foregår over hele byen. Dette påpekes også av Falleth et al. (2008) som også ser denne formen for organisering som en måte frivillige kan stå sterkere på i møtet med store utbyggere.

En informant mente at det er viktig å være aktiv, ikke bare være reaktiv i forhold til andres planer. De hadde ved flere anledninger fremmet planforslag i egen regi, og også nådd frem med noen av sine innspill på den måten. Det forutsetter imidlertid at organisasjonen har ressurser til å utarbeide alternative forslag. Informanten ønsket derfor at frivillige organisasjoner burde sikres midler til å kunne bidra med egne alternative planforslag.

Spørreskjemaundersøkelsen vist at *organisasjonene* har mest erfaring med deltakelse gjennom å sende inn uttalelser ved oppstart av planarbeid eller i høringsrunden. Ingen av formene oppleves å fungere særlig godt til å formidle organisasjonens syn på plansaken. Folkemøter er det færre organisasjoner som har erfaring med, men en større andel mener slike fungerer godt eller ganske godt.

Møter og annen direkte kontakt med utbygger, er lite utbredt blant organisasjonene og en deltakelsesform som ingen mener fungerer godt. Organisasjonene gir uttrykk for at kunngjøring av oppstart av planprosess i avisen ikke er en tilstrekkelig invitasjon til å medvirke i planprosesser. Et flertall opplever at viktige premisser for resultatene i planene var lagt allerede før de fikk mulighet til å spille inn synspunkter. De viktigste tiltak for bedre medvirkning er,

i følge organisasjonene, bedre fremstilling av planens konsekvenser og at det innføres åpne oppstartmøter med alle berørte parter.

Surveyen viste at *Bydelspolitikkerne* i stor grad mener at det endelige planinnholdet vanligvis ikke er i tråd med bydelens anbefalinger og ønsker, og at sentrale politikere ikke tar nok hensyn til innspillene fra bydelen.

## 9.2 Tiltak for bedre medvirkning

### **Tid og ressurser til medvirkning**

Barnerepresentanten mente at de har alle de verktøyene som trengs, men at det for dem først og fremst er et spørsmål om manglende tid/ressurser til å gjøre jobben. Vedkommende foreslo derfor at barnerepresentanten må ha dette som en 50 prosent stilling, og at arbeidet må finansieres av sentrale midler, ikke av bydelenes knappe budsjetter.

Spørsmålet om stillingsprosent og finansiering av ordningen ble drøftet i forlengelse av evalueringen (Oslo kommune, Byrådssak 254/10, 2010), bl.a. et forslag om at barnerepresentanten skulle være minimum en 50 prosent stilling, og at dette skulle finansieres av sentrale midler. Det ble vedtatt at bydelene selv skal ha ansvaret for ordningen og dermed selv fastsetter ressursbruken. En ny veileder skal legges til grunn for arbeidet.

Alle våre informanter, både de lokale og de som representerer organisasjoner på bynivå, påpekte at de mangler tid/ressurser til å kunne drive medvirkning, og hevdet at det bidrar til den skjeve maktbalansen mellom aktørene. De så det som både rimelig og nødvendig å få tilført ressurser slik at de har muligheter til å utarbeide alternative planforslag.

### **Alternative planforslag**

Informanter etterlyste alternative planforslag for å få en mer nyansert og faglig begrunnet diskusjon. De foreslo at enten Plan- og bygningsetaten eller at de som berørte parter kan tilføres ressurser for å utarbeide alternative planforslag. Informanter så tankesmie som en god måte å få frem alternative planforslag i en tidlig fase.

### **Ombudsmann**

En informant foreslo en lokal ordning med en ombudsmann for plansaker, fordi klagemulighetene til fylkesmannen tar for mye tid/ressurser.

### **Lengre tidsfrister**

Informanter ønsket at tidsfristene for nabovarsel og ved høringer forlenges.

### **Delta i samråd og oppstartmøte**

Informanter ønsket at berørte parter inviteres til oppstartmøte tidlig i planprosessen. En informant foreslo å innføre samme system ved innsendt planinitiativ som ved offentlig høring, nemlig at berørte parter inviteres til oppstartmøte og til å komme med innspill til samråd. Organisasjoner på bynivå vil da formidle informasjon til aktuelle lokale organisasjoner på samme måte som ved høringer.

### **Informasjon - Visualiseringer**

Informanter etterlyste 3D- visualisering fra gateplan, ikke fra fugleperspektiv, og at de må være realistiske. Barnerepresentanten var mest opptatt av å møte ungdom direkte, for eksempel i elevråd på skolen, heller enn å satse på avanserte nettløsninger for medvirkning. Vedkommende ønsket at det avsettes ressurser til å gjennomføre barnetråkk- registreringer.

## 10 Spørreundersøkelser om medvirkning

For å få større bredde i datagrunnlaget gjennomførte vi spørreundersøkelser til berørte parter i Oslo kommune. Alle ble spurt om hvor mye erfaringer de har med medvirkning i reguleringsplaner, vurdering av ulike medvirkningsformer og hvor viktig de bedømmer medvirkning fra berørte parter. Vi skilte berørte parter i to hovedgrupper som fikk hver sin survey – for det første bydelspolitikere i Oslos bydeler som gir innspill til planavgjørelsene som skjer på sentralt nivå i kommunen, og for det andre lokale organisasjoner. Sistnevnte gruppe omfatter organisasjonene som finnes på Plan- og bygningsetatens varslingsliste, alle bydelenes råd for funksjonshemmede, alle bydelenes ungdomsråd, alle Oslos velforeninger og andre lokale lag eller organisasjoner med fokus på nærmiljø og miljø.

### 10.1 Undersøkelsen til bydelspolitikerne

Vi har sendt et elektronisk spørreskjema til alle bydelspolitikerne i Oslo med en fungerende e-postadresse, totalt 210.

Bydelspolitikerne gir innspill i planprosessen, men avgjørende beslutninger tas av politikere på sentralt nivå. Dermed er bydelspolitikerne å regne som berørte parter som ivaretar og videreformidler lokale interesser.

Vi fikk svar fra 108 politikere, noe som gir en svarprosent på 51. Dette er en tilfredsstillende svarprosent og høy nok til at svarene kan betraktes som representative.

I all hovedsak er alle bydeler relativt godt representert, men vi har kun tre og fire svar fra to av bydelene. I den bydelen med flest svar

har 11 av 15 svart. Fordi hver bydel i hovedsak har seks til syv respondenter, vil det være problematisk å bryte ned resultatene på bydelsnivå.

I undersøkelsen til bydelspolitikere antok vi at mange kunne komme til å oppleve spørsmålene som vanskelige å ta stilling til og derfor ikke ville besvare spørreskjemaet. Vi stilte derfor spørsmålene som gikk i detalj på hvilken type deltakelse man hadde erfaringer med og hvordan disse fungerte, kun til de som sitter i plankomiteen i bydelen. I vårt datamateriale vil det si 35 personer, som innebærer 32 prosent av alle bydelspolitikere som har svart. Alle bydelspolitikere ble spurt om mer generelle sider ved medvirkning i plansaker.

### 10.1.1 Erfaringer og synspunkter blant medlemmer av bydelens komité som forbereder reguleringsplansaker

Medlemmer av bydelens plankomiteer ble bedt om å vurdere ulike deltakelsesformer og ta stilling til påstander som karakteriserer medvirkningsprosessene de har deltatt i. I den påfølgende tabellen har vi satt opp fordelingen på svarene knyttet til deltakelsesformene. N i siste kolonne viser hvor mange av de 35 som har svart på spørsmålet.

Tabell 10.1 *Hvor godt synes du følgende deltakelsesformer samlet sett fungerer i forhold til å formidle bydelens synspunkter i plansaker? Svar fra bydelspolitikere som er medlem av bydelens komité som forbereder reguleringsplansaker. Sortert etter andel som mener formen fungerer godt. Prosent*

	Godt	Ganske godt	Middels	Ganske dårlig	Dårlig	N
Møter og direkte kontakt med sentrale politikere	21	24	18	21	15	33
Deltakelse i kommunalt samråd ved innsendt planinitiativ	18	32	36	7	7	28
Arbeidsgrupper, workshops, plansmie, charrette etc	17	28	31	10	14	29
Møter og direkte kontakt med kommunens planadministrasjon	13	25	31	20	13	32
Åpne folkemøter	12	39	30	18	0	33
Bruk av mediene (for eksempel leserinnlegg, saksfremstilling)	12	35	35	12	6	34
Uttalelse ved oppstart	9	29	41	12	9	34
Møter og direkte kontakt med utbygger	6	49	24	12	9	33
Høringsuttalelse ved offentlig høring	6	31	31	17	14	35

Møter og direkte kontakt med sentrale politikere er en interessant kontaktform hvor svarene polariserer seg. 45 prosent har et positivt syn på dette (svarer godt/ganske godt), mens en tredjedel (36 %) mener dette fungerer dårlig for å formidle bydelens syn i plansaker.

Det å delta i kommunalt samråd ved innsendt planinitiativ er det færrest som har tatt stilling til (N = 28, dvs. syv av de 35 har ikke svart). Dette er også den deltakelsesformen som færrest har en negativ vurdering av, kun 14 % (4 personer). Halvparten mener formen fungerer godt eller ganske godt til å formidle bydelens synspunkter i plansaker.

Også arbeidsgrupper og plansmier er det litt få som har erfaring med, men de er relativt positive til dette. Møter og direkte kontakt med kommunens planadministrasjon er det også mange som er positive til, samtidig som en tredjedel mener dette fungerer dårlig eller ganske dårlig.

Selv om åpne folkemøter ikke har fått karakteren ”godt” av flest respondenter, er det over halvparten som mener folkemøter fungerer godt eller ganske godt til å formidle bydelens synspunkter. Ingen mener dette fungerer direkte dårlig, men 18 % (6 personer) gir det karakteristikken ”ganske dårlig”.

Mange mener bruk av mediene er en god måte å formidle bydelens syn på og relativt få mener det fungerer dårlig. Det samme gjelder uttalelse ved oppstart som så mange som 41 prosent mener fungerer ”middels”.

Ikke mange mener det fungerer direkte ”godt”, men samlet mener over halvparten av respondentene at det fungerer godt eller ganske godt å ha møter eller direkte kontakt med utbyggere.

Den klassiske kanalen ”høringsuttalelser ved offentlig høring”, kommer nederst i tabellen. Den blir vurdert som en dårlig eller ganske dårlig måte å få frem sine standpunkter av nesten en tredjedel av bydelspolitikere. Dette er et interessant funn å merke seg.

Vi har også satt opp noen påstander om deltakelse i medvirkningsprosesser som presenteres i påfølgende tabell. Også her er N uttrykk for hvor mange som har svart på spørsmålet.

Tabell 10.2 *Er du enig eller uenig i følgende påstander om deltakelse i reguleringsplanprosesser? Svar fra bydelspolitikere som er medlem av bydelens komité som forbereder reguleringsplansaker. Sortert etter planløpet – tidlig påvirkning først. Prosent*

	Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	N
Sentrale politikere tar ikke nok hensyn til innspillene fra bydelen	57	23	14	6	0	35
Vanligvis blir det endelige planinnholdet i tråd med bydelens anbefalinger og ønsker	3	6	40	26	26	35

Ut fra svarene i første spørsmål ser vi at bydelene ikke alltid er inkludert i kommunalt samråd før oppstart av planprosesser, dvs. den tidlige muligheten for medvirkning. Det er også tydelig at kunngjøring av oppstart av planprosess i avisen ikke ses som en tilstrekkelig invitasjon til å medvirke for berørte parter.

Når det gjelder informasjonsmateriell i plansaker er det rom for forbedringer når kun 6 % er enig og 40 % er nokså enig i at informasjonen er god nok til at de forstår prosjektet.

Datamaterialet gir ikke sterke holdepunkter for påstanden om at utbyggere bruker deltakelse fra lokalsamfunnsaktører strategisk for å få politisk aksept for sine utbyggingsforslag.

Det er heller ikke sterk støtte for påstanden om at utbyggere legger større vekt på direkte deltakelse fra lokalsamfunnsaktører enn kommunens planmyndighet, selv om hver fjerde bydelspolitiker i bydelens i plankomité faktisk ser det slik. Omtrent en tredjedel av disse er uenige og antas å mene at kommunens planmyndighet legger større vekt på direkte deltakelse fra lokalsamfunnsaktører enn utbygger.

Den påstanden som vinner størst gehør i materialet er utsagnet om at sentrale politikere ikke tar nok hensyn til innspillene fra bydelene. 80 % (28 respondenter) opplever det slik. Dette er signaler å merke seg.



Det er også svært få som mener at det endelige planinnholdet blir i tråd med bydelens anbefalinger og ønsker: Bare ni prosent er enig/nokså enig og over halvparten er uenig denne påstanden.

### 10.1.2 Spørsmål til alle bydelspolitikere

I alle våre undersøkelser har vi stilt det samme hovedspørsmålet om de mener det er viktig å sikre medvirkning fra bydelen og ulike aktører i lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser. Kun en respondent blant bydelspolitikere mener dette ikke er viktig. De aller fleste mener det er svært viktig (87 %). Med unntak av den ene som ikke mener medvirkning er viktig, ble bydelspolitikere bedt om å vurdere hvor viktig ulike sider ved medvirkningen er.

### 10.1.3 Tiltak for å sikre bedre medvirkning

Tabell 10.3 *Hvorfor er det viktig å sikre medvirkning fra bydelen og aktører i lokalsamfunnet? Svar fra bydelspolitikere. Prosent*

	Svært viktig	Nokså viktig	Både og	Lite /ikke viktig	N
For at alle interesser i lokalsamfunnet (for eksempel interessene til organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) skal høres	81	14	4	1	106
For å få et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsplanprosessen	72	21	6	2	106
For å sikre at planprosessene blir mer demokratiske	66	21	9	4	106
For å få innbyggere til å bli mer engasjert i lokalpolitiske spørsmål	59	28	7	6	106
For at kommunen skal gjøre det de er pålagt i plan- og bygningsloven	43	31	15	10	106

Vi ser at den begrunnelsen som aller flest synes er svært viktig (81 %) er at alle interesser i lokalsamfunnet (for eksempel interessene til organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) skal høres. Tre fjerdedeler av bydelspolitikere mener også at medvirkning er

svært viktig for å få et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsplanprosessen.

Med ny plan- og bygningslov har medvirkning fått en mer sentral rolle, og det er understreket at man ønsker ”aktiv medvirkning”. Hvordan vurderer bydelspolitikere ulike tiltak for bedre medvirkning for bydelen?

Tabell 10.4 *I hvilken grad vil følgende tiltak tilrettelegge bedre for medvirkning for bydelen? Svar fra bydelspolitikere. Prosent*

	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Liten grad	Svært liten grad	N
Obligatorisk møte mellom sentralt nivå og bydelsutvalget når sentralt nivå ønsker annet planinnhold enn det bydelen anbefaler	60	27	8	3	2	107
Lengre høringsfrister	39	34	19	4	5	107
Bedre tilgjengelighet av informasjon på nett	36	38	18	7	2	107
Bedre fremstilling av planens konsekvenser (tegninger, beskrivelser, 3D-animasjoner på nett)	34	34	25	7	1	107
Innføring av obligatorisk åpent oppstartsmøte med alle berørte og relevante organisasjoner	26	40	23	7	4	105
Mer bruk av åpne folkemøter	12	46	29	8	6	107
Mer bruk av tankesmie/ plansmie/charrette	9	37	30	17	8	106

Obligatorisk møte mellom sentralt nivå og bydelsutvalget når sentralt nivå ønsker annet planinnhold enn det bydelen anbefaler, skiller seg ut som et tiltak med meget stor oppslutning blant bydelspolitikere. Hele 87 % tror dette i stor eller svært stor grad vil bedre deres mulighet for medvirkning.

Også lengre høringsfrister og bedre tilgjengelig informasjon på nett vurderes av tre fjerdedeler av bydelspolitikere som tiltak som i stor eller svært stor grad vil øke medvirkningsmulighetene. I forlengelse av dette blir også bedre fremstilling av planens

konsekvenser (tegninger, beskrivelser, 3D-animasjoner på nett) vurdert som effektivt for bedre medvirkning.

Innføring av obligatorisk åpent oppstartsmøte med alle berørte og relevante organisasjoner ses som et tiltak som bedrer bydels- politikeres mulighet for medvirkning i samlet sett ganske stor grad. Åpne folkemøter og plansmie/ charrette er ikke vurdert som like virkningsfulle for bydelspolitikere. Disse tiltakene vil bli diskutert nærmere i kap. 12.

## 10.2 Spørreundersøkelse til organisasjoner

En egen undersøkelse ble sendt til berørte organisasjoner definert relativt bredt, men med mål om å ikke sende til organisasjoner som ville se problemstillingene som irrelevante. Plan- og bygnings- etatens varslingsliste som de bruker ved utsendelse av høringer var et oppstartspunkt. I tillegg er undersøkelsen sendt til alle bydelenes råd for funksjonshemmede, alle bydelenes ungdomsråd og alle Oslos velforeninger som vi fant adressene til. Listen over velforeninger teller ca 200 og vi hadde e-postadresser til drøyt 100 (det er uklart om alle våre adresser var riktige da det viste seg at det elektroniske spørreskjemaverktøyet ikke luket ut alle ikke-fungerende eller passive adresser). 90 velforeninger fikk tilsendt spørreskjema i posten. Vi inkluderte også 11 andre lokale lag eller organisasjoner med fokus på nærmiljø og miljø. Totalt ble det sendt ut e-post til 166 respondenter som ikke kom i retur og postale spørreskjema til 83 som ikke kom i retur. Den elektroniske utsendelsen har en svarprosent på 41 %. Blant velene i den elektroniske undersøkelsen er svarprosenten 45. 12 av de 28 på plan- og bygningsetatens varslingsliste (43 %) har svart.

Svarfrekvensen har vært ganske varierende. Dette har trolig noe sammenheng med korte svarfrister for deler av gruppen. Velene fikk undersøkelsen først og hadde lengst svarfrist og fikk flest purringer. De velene som fikk spørreskjema postalt hadde forholdsvis kort frist fordi denne undersøkelsen har vært gjennomført på ganske få uker. Kun fem av 83 svarte. Vi antar imidlertid at vel med erfaring fra reguleringsplansprosesser svarer i større grad enn andre, slik at de som ikke har svart heller ikke har så mye erfaring å dele.

Representanter for 73 organisasjoner har svart på hele eller deler av spørreskjemaet. De 73 svarene fordeler seg på følgende grupper: 50 velforeninger, åtte ungdomsråd, fem miljøorganisasjoner, fire andre typer interesseorganisasjoner, tre nærmiljøorganisasjoner, to råd for funksjonshemmede og en næringsorganisasjon.

Det viser seg at mange av dem som har svart har ganske utstrakt erfaring med reguleringsplaner. 21 % har erfaring med 11 eller flere, og 16 % har erfaring med mellom fem og ti planer. Hver tredje har erfaring med to til fire planer.

Tabell 10.5 *Antall reguleringsplaner organisasjonene har deltatt i forhold til*

Antall planer	Antall	Prosent
Ingen	10	16
1	6	10
2-4	23	37
5-10	10	16
11 +	13	21
Sum	62	100
Ikke svart	11	
Totalt	73	

Kun de som hadde deltatt i arbeid med reguleringsplaner ble spurt om erfaringer med slike.

### 10.2.1 Spørsmål til dem som har erfaring med reguleringsplaner

Vi har kartlagt erfaring med ulike former for deltakelse. Tabellen på neste side viser hvor mange og hvor stor andel av organisasjonene som har erfaring med ulike former for deltakelse i planprosesser.

Tabell 10.6 *Hvor mange organisasjoner i datamaterialet som har erfaring med ulike deltakelsesformer, sortert fra mest til minst vanlig deltakelse. Hele tall og prosent.*

Type deltakelse	Antall med erfaring	%
Sendt inn uttalelse ved kunngjøring og varsel om oppstart av planarbeid	47	64
Sendt inn høringsuttalelse i forbindelse med offentlig høring	44	60
Deltatt på åpne folkemøter	33	45
Brukt mediene aktivt (bedt avisen lage en sak, skrevet leserinnlegg el.l.)	32	44
Tatt direkte kontakt med politikere, plansjef eller saksbehandlere i kommunen	29	40
Deltatt i åpen halvtime i bydelsutvalget	27	37
Deltatt på møter med kommunens administrasjon	25	34
Deltatt i arbeidsgrupper, workshops, tankesmie/plansmie/charette el.l.	24	33
Tatt direkte kontakt med utbygger eller arkitekt	20	27
Deltatt på møter med utbygger	19	26
Deltatt i aksjonsvirksomhet (demonstrasjoner, underskrifts- eller Facebookkampanje)	19	26
Deltatt i deputasjon til byutviklingskomiteen	15	20
Fremmet innbyggerinitiativ for å få ny behandling av tidligere vedtatt reguleringsplan	8	11
Sendt inn eget planinitiativ (din organisasjon har utformet reguleringsplan)	4	5

De typene deltakelse som flest har erfaring med er de klassiske innsendte innspillene enten ved oppstart eller ved høringer. Mer enn 60 prosent av organisasjonene har gjort dette. Dette er enveis innspill hvor organisasjonene får gitt uttrykk for sitt syn på planforslaget, men denne formen for deltakelse sikrer ingen reell

innflytelse på planen. Hvorvidt denne formen for deltakelse innebærer reell medvirkning avhenger av hvordan planmyndighetene, forslagstillerne og politikerne behandler innspillene i den videre prosessen. Hvis de tar inn over seg informasjonen som kommer og argumentene som fremsettes, vil det være en form for reell medvirkning. Hvis ikke er det en form for symbolsk deltakelse og ”ikke-medvirkning”.

Mens 60 prosent i dette materiale har sendt inn høringsuttalelse, svarte 66 prosent av organisasjonene i en nasjonal undersøkelse i landets største kommuner at de hadde medvirket på denne måten (Falleth m.fl., 2008, s. 69).

33 organisasjoner (45 prosent) har erfaring med åpne folkemøter, og det er omtrent like vanlig i Oslo som i resten av landets store kommuner (ibid). Selv om man ikke har noen garanti for at innspill gitt på et folkemøte blir gitt en reell vurdering og tatt på alvor i den videre prosessen, er det en form for toveis dialog ved at aktører med ansvar i planprosessen møter organisasjonene og andre berørte. Folkemøter er et sted for utveksling av informasjon, meninger og argumentasjon. Det er også en mulig arena for å finne frem til kompromisser. Det kan også være en arena for å finne frem til nye løsninger. Slik sett innebærer folkemøter som deltakelsesform en mulighet for reell og aktiv medvirkning, men det er bruken som avgjør i hvilken grad et faktisk møte har slike kvaliteter. I vår undersøkelser har velforeninger deltatt i folkemøter i større grad enn de andre organisasjonene (signifikant på 0,023 nivå).

Bruk av mediene til å fremme sitt syn er også en vanlig deltakelsesform. Velforeninger bruker kanalen mer enn andre organisasjoner (signifikant på 0,001 nivå). Tre av fire velforeninger har brukt mediene, mens kun en av fire blant de andre organisasjonene har gjort dette. Også denne deltakelsesformen er enveis ved at man gir uttrykk for sitt syn. Det er ingen garanti at å skrive innlegg i avisen eller på annen måte bruke mediene medfører reell innflytelse og medvirkning.

En relativt stor andel i materialet har tatt direkte kontakt med politikere, plansjef eller saksbehandler i kommunen (40 prosent). Dette innebærer en form for toveis kommunikasjon, men hvilken grad av innflytelse det medfører vil være varierende. Denne kontaktformen ser ut til å være mindre vanlig i Oslo enn i andre

store kommuner i Norge hvor 56 prosent av de spurte organisasjonene hadde hatt slik kontakt (Falleth m.fl., 2008, s. 69).

Deltakelse i åpen halvtime i bydelsutvalget innebærer å gi innspill til andre som også er berørte i prosessen og ikke de som sitter med avgjøringsmyndighet. Det kan imidlertid være en fruktbar vei hvis man oppnår at bydelen ønsker det samme slik at man samlet blir sterkere. Velforeningene bruker denne kanalen i større grad enn de andre organisasjonene (signifikant på 0,001 nivå).

Det er 33 prosent i vårt materiale som har deltatt på arbeidsgrupper, workshops/ plansmier osv. Dette antas å være et ganske høyt tall. Spørsmålet var ikke likelydende, men i den tidligere refererte nasjonale undersøkelsen svarte 13 prosent av organisasjonene at kontakten mellom dem og kommunale etater vanligvis foregikk i form av arbeidsgrupper og workshops. Hvorvidt dette avspeiler at slike deltakelsesformer er vanligere i Oslo enn andre steder er uvisst.

Kategorien ”arbeidsgruppe, workshops, tankesmie/ plansmie/ charette el.l” kan favne veldig ulike fenomen fra arbeidsmøter med få deltakere til større arrangement over flere dager med bred rekruttering. Hvordan resultatene brukes i ettertid er også varierende, fra at man utarbeider forpliktende dokumenter og løsninger til at innspillene fra berørte deltakere går inn i dokumentbunken og brukes etter behov videre i prosessen.

Ca hver fjerde organisasjon har hatt møter eller direkte kontakt med utbyggere, og en tilsvarende andel har deltatt i underskrifts- eller Facebookkampanjer.

Kun 20 prosent har deltatt på deputasjon til byutviklingskomiteen (noe som vanligvis skjer svært sent i planløpet). Dette er henvendelse til det politiske nivået som har beslutningsmyndighet i motsetning til bydelen. I forhold til en nasjonal undersøkelse om vellenes deltakelse, kan det se ut som denne kanalen brukes mer i Oslo enn andre steder i landet (Koht, in prep).

Et fåtall har erfaring med innbyggerinitiativ og/eller eget planinitiativ. For begge formene er det kun velforeninger som har gjort dette og ikke andre organisasjoner.

Hvor godt mener så disse organisasjonene at hver av disse formene for deltakelse samlet sett fungerer til å formidle

foreningens synspunkter i saken? Svarene er prosentuert og satt opp i neste tabell. Legg merke til at antallet som har tatt stilling til spørsmålet (N) varierer mye. Svarfordelingene er mindre sikre jo mindre N er, slik at der hvor N er svært liten er tallene mer usikre.

Tabell 10.7 *Hvor godt fungerer deltakelsesformene samlet sett til å formidle organisasjonens synspunkter i saken? Sortert etter høyest score på "godt". Prosent.*

	Godt	Ganske godt	Middels	Ganske dårlig	Dårlig	N
Arbeidsgrupper, workshops, plansmie osv	27	35	35	4	0	26
Eget planinitiativ*	25	0	38	25	13	8
Uttalelse ved oppstart	21	34	27	7	11	44
Høringsuttalelse ved offentlig høring	16	24	37	18	5	38
Bruk av mediene	15	32	38	12	3	34
Møter og direkte kontakt med politikere	15	29	41	9	6	34
Deputasjon til byutviklingskomiteen	13	56	20	13	0	15
Åpen halvtime i bydelsutvalget	11	46	43	0	0	28
Innbyggerinitiativ*	10	70	10	10	0	10
Åpne folkemøter	9	47	31	9	3	32
Aksjonsvirksomhet	9	35	48	9	0	23
Møter og direkte kontakt med kommunens administrasjon	9	35	44	6	6	34
Møter og direkte kontakt med utbygger	0	30	34	22	13	23

\* Svært lav N gjør tallet mer usikre enn de andre

Deltakelsesformen som flest mener fungerer "godt" er arbeidsgrupper, workshops og plansmier. Over 60 prosent mener dette samlet sett fungerer godt eller ganske godt for å formidle organisasjonens syn på saken. Svært få mener det fungerer dårlig eller ganske dårlig.

Erfaringene med eget planinitiativ er gjort av et fåtall. Dette funnet er ikke overraskende. Det er nemlig svært krevende å fremme et



planforeslag/-initiativ. De som har svart på spørsmålet har svært delte oppfatninger av i hvilken grad eget planinitiativ har bidratt til å formidle organisasjonens synspunkter.

55 prosent mener uttalelse ved oppstart fungerer godt eller ganske godt til å formidle organisasjonens synspunkter i saken.

Erfaringene er mer positive ved denne formen enn ved å gi høringsuttalelse ved offentlig høring som 40 prosent mener fungerer godt eller ganske godt. Dette kan ses som en bekreftelse på at det er gunstig å komme med innspill tidlig i prosessen.

Møter og direkte kontakt med politikerne er det 44 prosent som mener fungerer godt eller ganske godt, mens deputasjon til byutviklingskomiteen er vurdert som godt eller ganske godt av 69 prosent. Dette er det imidlertid langt færre som har erfaring med og tar stilling til ( $n = 15$ ).

Åpen halvtime i bydelsutvalget er det også samlet mer enn halvparten (56 prosent) som mener fungerer godt eller ganske godt til å formidle organisasjonens synspunkter i saken.

Innbyggerinitiativ vurderes positivt av åtte av de ti som har erfaring med dette og vurderer det.

Åpne folkemøter ses som et godt eller ganske godt forum for å formidle organisasjonens synspunkter av 56 prosent.

Både aksjonsvirksomhet og møter og direkte kontakt med administrasjonen vurderes som godt eller ganske godt av 44 prosent av organisasjonene.

Den eneste kontaktformen på vår liste som flertallet betegner som dårlig eller ganske dårlig egnet til å formidle sitt syn er møter og direkte kontakt med utbyggere. Det er også færre som har erfaring med denne kontaktformen ( $n = 23$ ). Velforeningene skiller seg ut fra de andre organisasjonene i datamaterialet. Det er disse som er misfornøyd med kontakten med utbyggerne og de mener i mindre grad enn de andre organisasjonene at kontaktformen fungerer godt/ganske godt (signifikant på 0,019 nivå).

For å få en bedre forståelse for hvordan deltakelsesprosessene har foregått har vi stilt opp et sett påstander som organisasjonene skulle ta stilling til. Påstandene omhandlet informasjon, resultater,

tidspunkter for involvering og utbyggernes holdning til medvirkning.

Tabell 10.8 *Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til organisasjonens deltakelse i reguleringsplanprosesser? Påstander om informasjon og resultater. Prosent*

	Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	N
Informasjonsmaterialet var av god nok kvalitet til at vi forsto prosjektet	19	47	21	9	5	43
Den muntlige informasjonen som ble gitt om prosjektet var forstålig	13	33	37	17	0	30
Det var lett å skjønne hvor vi skulle henvende oss for å få informasjon og gi innspill i prosessen*	21	19	33	19	7	42
Resultatene ble helt annerledes enn vi hadde forestilt oss	6	19	44	25	6	36

To tredjedeler av respondentene er helt eller nokså enige i at informasjonsmaterialet i reguleringsplanene var godt nok til at de forsto prosjektet. Kun 14 prosent var uenige i dette. Nesten halvparten (46 prosent) var også enige i at den muntlige informasjonen om prosjektet var forstålig. Kun 17 prosent var nokså uenig i dette.

Hver fjerde organisasjon (26 prosent) ser ut til å mene at det ikke er lett å skjønne hvor man skal henvende seg for å få informasjon og gi innspill i prosessen. Velforeninger mener det i signifikant større grad enn andre organisasjoner

Det er også 25 prosent som mener resultatene ble annerledes enn de hadde forestilt seg. 31 prosent mener at så ikke er tilfelle.

Samlet sett ser det ikke ut til at informasjon er det punktet hvor skoen trykker mest for organisasjonene.

De neste spørsmålene handler om tidspunktet for involvering i planprosessen.

Tabell 10.9 *Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til organisasjonens deltakelse i reguleringsplanprosesser? Påstander om tidspunkt for involvering. Prosent*

	Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	N
Kunngjøring av oppstart av planprosess i avisen er en tilstrekkelig invitasjon til å medvirke	7	5	7	27	55	44
Viktige premisser for resultatene i planene var lagt allerede før vi fikk mulighet til å spille inn synspunkter	26	29	31	7	7	42
Vi fikk først kjennskap til prosessen ved høringsrunden	8	38	35	8	13	40
Vi kom tidlig inn i prosessen (ved oppstart)	21	21	41	7	10	42

Et stort flertall av organisasjonene (82 prosent) mener at kunngjøring av oppstart av planprosess i avisen ikke er en tilstrekkelig invitasjon til å medvirke i planprosesser. Det er også over halvparten av organisasjonene som mener at viktige premisser for resultatene i planene var lagt allerede før de fikk mulighet til å spille inn synspunkter.

Resultatene i de to neste spørsmålene kan se ut til å stå i en viss motsetning til hverandre. Det er 46 prosent som først fikk kjennskap til planprosessen ved høringsrunden, altså relativt langt ut i prosessen. Samtidig er det kun 17 prosent som er uenige i at de kom tidlig inn i prosessen.

De siste påstandene gjelder oppfatning av utbyggerne.

Tabell 10.10 *Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til organisasjonens deltakelse i reguleringsplanprosesser? Påstander om utbyggers innstilling til medvirkning. Prosent*

	Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	N
Utbyggere legger større vekt på direkte deltakelse fra lokalsamfunnsaktører enn kommunen	3	3	36	9	49	33
Utbyggere bruker deltakelse fra lokalsamfunnsaktører (som organisasjoner og foreninger) strategisk for å få politisk aksept for sine utbyggingsforslag	11	14	39	4	32	28

Et flertall av organisasjonene (58 prosent) er helt eller nokså uenige i at utbyggere legger mer vekt på direkte deltakelse fra lokalsamfunnsaktører enn kommunen. Kun 6 prosent er enige i den påstanden. I en nasjonal undersøkelse var 20 prosent helt eller nokså enige i påstanden (datamateriale fra undersøkelsen i Falleth m.fl. 2008).

Det er liten oppslutning om påstanden om at utbyggere bruker deltakelse fra lokalsamfunnsaktører (som organisasjoner og foreninger) strategisk for å få politisk aksept for sine utbyggingsforslag. Kun 25 prosent er enig i dette. I det nasjonale materialet var 43 prosent enige i denne påstanden.

Kanskje indikerer svarene på disse to spørsmålene at utbyggerne i Oslo er mindre orientert mot deltakelse fra lokalsamfunnsaktører både generelt og ut fra en strategisk vurdering om at de kan hjelpe til for å få igjennom en ønsket utbygging. Det kan også være knyttet til større avstand mellom ulike nivåer og aktører i Oslo enn i andre og mindre kommuner i landet.

De neste spørsmålene omhandler organisasjonenes erfaringer med medvirkningsprosesser. Det er tre spørsmål om innflytelse og tre spørsmål om andre aktørers interesse av organisasjonenes meninger.

Tabell 10.11 *I hvilken grad betegner påstandene organisasjonens erfaring med medvirkningsprosesser i reguleringsplaner? Innflytelse Prosent*

	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Liten grad	Svært liten grad	N
Vi er tilfreds med muligheten for medvirkning i planprosessen	8	23	40	15	15	40
Innspill førte til reell endring i planen i tråd med våre ønsker	6	28	19	25	22	36
Innspillene våre ble hørt og forstått	8	21	49	13	10	39

30 prosent er ikke fornøyde med sine muligheter for medvirkning i planprosessen. Velforeningene skiller seg negativt ut fra de andre i dette spørsmålet, og 43 prosent av velforeningene er i liten eller svært liten grad tilfreds med sine muligheter for medvirkning (signifikant på 0,002 nivå).

Når det gjelder om innspillene førte til endring i planen, er det en enda større andel som har en negativ erfaring: Hele 47 prosent mener innspillene deres i liten eller svært liten grad førte til endringer i planen i tråd med deres ønsker. Svaret på dette spørsmålet korrelerer med svaret på neste spørsmål – om deres innspill ble hørt og forstått – slik at de som mener at egne innspill ble hørt og forstått også erfarte endringer i planene basert på sine innspill. Sammenhengen er signifikant på 0,001 nivå. Samtidig er det noen som mener at deres innspill ble hørt og forstått i stor eller middels grad uten at endringer ble oppnådd. Slike resultater er ventet – mottakere av innspill kan forstå og vurdere argumentene og synspunktene seriøst, men likevel velge å ikke kunne ta dem til følge. I slike tilfeller vil det ha vært medvirkning ved at berørte har blitt hørt på.

I forlengelsen av dette har vi spurt om hvilke andre aktører i planprosessen organisasjonene opplever som interessert i deres meninger og innspill.

Tabell 10.12 *I hvilken grad betegner påstandene organisasjonens erfaring med medvirkningsprosesser i reguleringsplaner? Interesse fra andre aktører. Prosent*

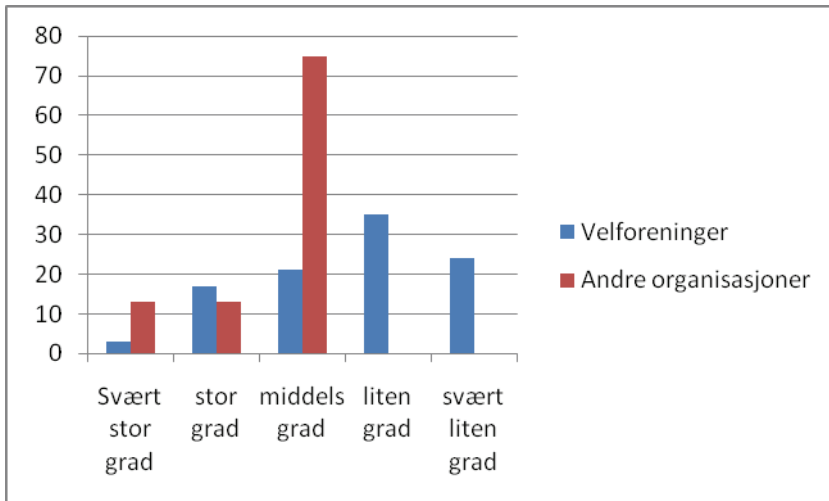
	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Liten grad	Svært liten grad	N
Politikere var reelt interessert i våre meninger	11	27	38	14	11	37
Planadministrasjonen var reelt interessert i våre meninger *	5	16	32	27	19	37
Utbygger/forslagstiller var reelt interessert i våre meninger *	0	9	20	31	40	35

\* Velforeninger mener dette i signifikant lavere grad enn andre organisasjoner

Ingen av de positive påstander om andre aktørers interesse for organisasjonenes meninger og reell medvirkning fikk stor tilslutning fra respondentene. Politikere var gruppen som flest hadde positive erfaringer med, og 38 prosent mener at disse er interessert i organisasjonens meninger (påstanden betegner erfaringen dere i stor eller ganske stor grad). Like mange svarer at påstanden stemmer i middels grad, og en fjerdedel mener politikere ikke er interesserte i organisasjonens meninger. Det er i spørsmålet ikke skilt mellom bydelspolitikere og politikere på sentralt nivå, men her kan det være et skille i og med at de to gruppene har ulike roller i planprosessen.

Det er kun 21 prosent som mener planadministrasjonen er reelt interessert i organisasjonens meninger. Nesten halvparten (46 prosent) mener planadministrasjonen ikke er interessert. Det er svarene fra velforeningene som gir dette resultatet – kun representanter fra velforeninger har svart at påstanden stemmer i liten eller svært liten grad. De andre organisasjonene i datamaterialet har ikke erfart så lite interesse fra planadministrasjonen (se figur).

Figur 10.1 Svarfordeling blant velforeninger og andre organisasjoner for i hvilken grad påstanden om at planadministrasjonen er reelt interessert i deres meninger stemmer. Prosent



Funnene vi ser her kan indikere at planadministrasjonen har en dårligere dialog med lokale velforeninger enn med organisasjonene på egen varslingsliste. I den nasjonale undersøkelsen mener man å finne at planadministrasjonen er preget av en negativ holdning til lokalsamfunnsaktører generelt (Falleth m.fl. 2008, s. 78). Den samme negative holdningen finner de blant utbyggere (ibid.).

Blant organisasjonene i vårt datamateriale er det hele 71 prosent som mener påstanden om at utbyggere er interessert i deres meninger stemmer i liten eller svært liten grad. Velforeningene skilte seg også her signifikant fra de andre organisasjonene

### 10.2.2 Spørsmål rettet til alle organisasjonene - også dem som ikke har erfaringer med reguleringsplanarbeid

Alle organisasjonene som tar stilling til spørsmålet mener det i noen grad er viktig å sikre medvirkning fra ulike aktører i lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser. 83 prosent mener det er svært viktig og 14 prosent nokså viktig.

Vi spurte videre etter hvorfor medvirkning er viktig.

Tabell 10.13 *Organisasjonenes vurdering av hvorfor medvirkning er viktig. Prosent*

	Svært viktig	Nokså viktig	Både og	Lite /ikke viktig	N
For at alle interesser i lokalsamfunnet (for eksempel interessene til organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) skal høres	76	23	2	0	62
For å sikre at planprosessene blir mer demokratiske	71	21	5	3	62
For å få et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsplanprosessen	68	29	3	0	62
For å få innbyggere til å bli mer engasjert i lokalpolitiske spørsmål	58	29	11	2	62
For at kommunen skal gjøre det de er pålagt i plan- og bygningsloven	38	33	20	10	61

At alle interesser i lokalsamfunnet skal høres er den begrunnelsen flest (76 prosent) organisasjoner synes er svært viktig, tett fulgt av både det å sikre demokratiske planprosesser (71 prosent) og å få et godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsplanprosessen (68 prosent). Også det å få innbyggerne mer engasjert i lokalpolitiske spørsmål ses som en svært viktig begrunnelse for medvirkning av over halvparten (58 prosent). Det er kun en drøy tredjedel som mener medvirkning er svært viktig for at kommunen skal gjøre det de er pålagt etter plan- og bygningsloven.

Svarene korresponderer godt med resultatene i den tidligere refererte nasjonale studien (datamateriale fra undersøkelsen i Falleth m.fl. 2008).

### 10.2.3 Tiltak for å sikre bedre medvirkning

Organisasjonene er også bedt om å vurdere ulike forslag på tiltak for bedre medvirkning. Generelt er de positivt innstilt til de aller fleste, og få mener tiltakene i liten eller svært liten grad vil legge til rette for bedre medvirkning.



Tabell 10.14 *I hvilken grad vil følgende tiltak tilrettelegge bedre for medvirkning for organisasjonen? Sortert etter tiltak som flest gir verdien "svært stor grad". Organisasjoner Prosent*

	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Liten grad	Svært liten grad	N
Bedre fremstilling av planens konsekvenser (tegninger, beskrivelser, 3D-animasjoner på nett)	53	31	11	5	0	62
Innføring av obligatorisk åpent oppstartsmøte med alle berørte og relevante organisasjoner	43	33	18	3	2	60
Bedre tilgjengelighet av informasjon på nett	33	51	13	3	0	61
Mer bruk av tankesmie/plansmie	32	27	25	15	0	59
Mer oversiktlig tidsplan for prosessen	31	52	17	0	0	58
Mulighet for dialog på nett med politikere	25	32	33	9	2	57
Mulighet for dialog på nett med planadministrasjonen	24	40	28	7	2	58
Kommunen utarbeider veiledningsmateriell om medvirkning i reguleringsplansprosesser	23	51	21	3	2	61
Mulighet for dialog på nett med forslagstillere	22	33	33	12	0	58
Mer bruk av åpne folkemøter	13	44	31	11	2	62
Lengre høringsfrister	13	28	43	13	3	61

Bedre fremstilling av planens konsekvenser er det foreslåtte tiltaket som flest mener i svært stor grad vil legge til rette for bedre medvirkning. Bedre informasjon på nett kommer også høyt på listen. Dette er eksempler på tiltak som kan innarbeides i kommunens krav til forslagsstiller.

Innføring av obligatorisk åpent oppstartsmøte er også antatt å være virkningsfullt av mange. Det samme er mer bruk av tankesmie eller plansmie. Begge tiltak er etablering av arenaer for dialog hvor forslagstiller, planadministrasjon, politikere og berørte kan møtes og ha gjensidig utveksling av informasjon eller ideer.

Også mulighet for nettbasert dialog med planadministrasjon, politikere og utbyggere ses som gunstig.

Et veiledningsmateriale om medvirkning i reguleringsplansprosesser er også sett som ønskelig av mange. Det samme er en mer oversiktlig tidsplan for prosessen.

Sammenlignet med alle de andre forslagene er det mer bruk av åpne folkemøter og lengre høringsfrister som færrest mener i stor grad vil legge bedre til rette for medvirkning for organisasjonen. Forslag til tiltak vil bli drøfter nærmere i kap. 12.

### 10.3 Ungdomsrådene erfaringer med deltakelse i planprosesser

Plan- og bygningsloven har, som nevnt, en bestemmelse om at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge (§5-1). Vi vil her beskrive resultatene mht barn og unges medvirkning nærmere.

Det skal være ungdomsråd i alle Oslos 15 bydeler<sup>8</sup>. Disse består av ungdommer i alderen 12-18, vanligvis valgt eller utpekt på bydelens ungdoms- og videregående skoler. I noen bydeler rekrutterer man også fra andre ungdomsmiljøer. Bydelsutvalget fastsetter hvor mange medlemmer bydelens ungdomsråd skal ha.

---

<sup>8</sup> Vedtatt av bystyret 15/10-03 og inkludert i bydelsreglementet § 2-7, 3 pkt.

I Oslo har man et sentralt ungdomsråd i tillegg til bydelenes ungdomsråd. Dette er blant annet høringsorgan for kommunen og står på plan- og bygningsetatens varslingsliste. Sentralt ungdomsråd består av én representant fra hver av de bydelvise ungdomsrådene.

Alle de bydelvise ungdomsrådene har fått oppnevnt en ansatt i bydelsadministrasjonen som har et sekretæransvar for dem. Denne sekretæren fikk tilsendt spørreskjemaet, og åtte av de 15 svarte helt eller delvis på undersøkelsen.

Blant disse åtte var det fem hvor ungdomsrådet hadde gitt innspill til reguleringsplaner i løpet av de siste fem årene. Alle fem hadde sendt inn uttalelse ved kunngjøring og varsel om oppstart av planarbeid. Tre av disse mener denne formen for deltakelse fungerer godt for å formidle ungdomsrådets syn i saken.

Kun to ungdomsråd har sendt inn høringsuttalelse, mens tre har deltatt i arbeidsgruppe, workshops, charrette eller lignende. Andre deltakelsesformer er det en eller ingen som har erfaring med.

Det har vært liten eller ingen kontakt mellom ungdomsråd og administrasjon og politikere i forbindelse med plansaker.

Når så få har erfaring med deltakelsesformene er det også få som har dannet seg en positiv eller negativ mening om dem. På spørsmål om i hvilken grad ulike tiltak vil legge bedre til rette for medvirkning, er det størst oppslutning om følgende tiltak: Mer oversiktlig tidsplan for prosessen, åpent oppstartsmøte, lengre høringsfrister, bedre fremstilling av planens konsekvenser og veiledningsmateriell fra kommunen om medvirkning i reguleringsplansprosesser.

En av respondentene understreker at i den grad man ønsker deltagelse fra barn og unge, kan det være formålstjenlig med utarbeiding av dokumentasjon spesielt myntet på barn og unge i form av et enkelt språk og kart/tegninger som kommuniserer godt. Det vil være spesielt nyttig med 3D-visualisering av slik det ser ut nå og slik det er foreslått å bli.

En annen understreker at det er behov for lengre tidsperspektiv for uttalelsene. Ungdomsrådene møtes vanligvis kun i skoleåret, og har et fåtall møter hvert semester.

En respondent etterlyser at ungdomsrådet betraktes som et ordinært høringsorgan som får oversendt sakene.

## 10.4 Undersøkelse til utbyggere og eiendomsutviklere

Vi har innhentet informasjon om medvirkning også fra utbyggere og eiendomsutviklere i Oslo. Disse har i henhold til plan- og bygningslovgivningen ansvar for at det skjer medvirkning i planfasen. Vi tok utgangspunkt i Bedrifts- og foretaksregisteret og plukket ut relevante adressater til bedrifter med mer enn 11 ansatte.

Vi sendte ut spørreskjema til 103 bedrifter hvorav 19 har svart at de ikke utformer reguleringsplaner. Vi tar disse 19 ut av brutto-utvalget og står igjen med et nettoutvalg på 84 respondenter.

Vi har svar fra ti utbyggere. Det gir en svarprosent på 12. Åtte av de ti som har svart har mer enn 35 ansatte. Da det i utvalget kun er 24 så store bedrifter, utgjør disse åtte en tredjedel av dette underutvalget. Tre av de ti som har svart har ikke sendt inn reguleringsplan de siste fem årene. To av disse er i gruppa mindre bedrifter med henholdsvis 17 og 21 ansatte i følge Bedrifts- og foretaksregisteret.

Det er viktig å presisere at vi ikke har noe kunnskap om hvorvidt de 84 bedriftene i det opprinnelige utvalget har sendt inn reguleringsplaner eventuelt om de har sendt inn reguleringsplaner i løpet av de siste årene. Vi vet på generelt grunnlag at respondenter som opplever et spørreskjema som lite eller ikke relevant oftere lar være å svare enn respondenter som har erfaring med eller er engasjert i temaet som tas opp. Hvis vi antar at mange av de som ikke har svart heller ikke har sendt inn reguleringsplaner noen gang, vil svarprosenten i realiteten være noe høyere.

Et antall på ti respondenter gir ikke grunnlag for å generalisere funnene i undersøkelsen. Det er likevel interessant å se på de svarene som har kommet inn.

Blant de ti utbyggerne og eiendomsutviklerne som svarte på undersøkelsen var det åtte som har sendt inn reguleringsplaner. Tre av bedriftene har sendt inn én reguleringsplan, to har sendt inn

to til fire planer, og to har sendt inn 11 eller flere de siste fem årene.

Kun tre av de åtte har gjennomført medvirkningsaktiviteter til berørte parter utover annonsering når planforslaget ble utarbeidet. Disse har alle hatt møter med ulike berørte og involverte som grunneiere og naboer. To av disse er de med 11 eller flere innsendte planer.

Et antall på ti respondenter gir ikke grunnlag for å generalisere funnene i undersøkelsen. Det er likevel interessant å se på de svarene som har kommet inn. Med de forbeholdene som er nevnt over, vil vi presentere de viktigste funnene fra undersøkelsen blant utbyggere og eiendomsutviklere. Fordi det er få respondenter, blir det lite meningsbærende å presentere prosentfordelinger på ulike svar. Vi presentere svarene i rene tall.

Vi har spurt om hvilke aktører utbyggerne har kontakt med tidlig i planprosessen dvs. før de oversender planforslaget til kommunen. Svaret er i hovedsak at de har kontakt med planmyndighetene. Når det gjelder politikere på sentralt nivå, bydelspolitikere og lokale organisasjoner er svarene spredt – noen har kontakt andre ikke.

Vi spør også om de har kontakt med berørte parter underveis, og også her finnes svarene på hele skalaen fra alltid til aldri, men med mer vekt mot aldri. Politikere har disse utbyggerne i hovedsak lite kontakt med.

Det er seks respondenter som svarer på spørsmålet om type kontakt med andre aktører. Disse har i hovedsak erfaring med offentlige høringer og telefonkontakt. Offentlige høringer blir i hovedsak betegnet som å fungere ”ganske godt” eller ”middels” i forhold til for å få innsikt i berørte parters synspunkter i saken. Telefonkontakt fungerer i hovedsak ”middels”. De få som har erfaring med åpne folkemøter, arbeidsgrupper/workshops eller møter initiert av berørte parter, har en positiv vurdering av kontaktformen.

Ni respondenter svarer på spørsmål om medvirkning fra ulike aktører i lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser. Syv anser slik medvirkning som ”viktig” eller ”svært viktig”. De resterende to svarer ”både og”. Seks mener det er svært viktig å sikre slik

medvirkning for at kommunen skal gjøre det de er pålagt i plan- og bygningsloven.

Medvirkning for at alle interesser i lokalsamfunnet (for eksempel interessene til organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) skal høres, anses samlet sett av våre respondenter som mer viktig enn for å få et kvalitativt godt og hensiktsmessig resultat av reguleringsplanprosessen. En av utbyggerne i vårt utvalg mente det sistnevnte var lite viktig. Hva mente de i 2008?

Vi har sammenholdt svarene med resultatene fra en tidligere nasjonal undersøkelse (gjennomført i 2008). Svarene i vår undersøkelse er i betydelig grad sammenfallende med denne. De færreste har erfaring med noen av de oppgitte medvirkningsformene.

# 11 Hvordan har medvirkningen fungert, og hva ble resultatet av medvirkningen?

## Hvem har deltatt, hvem har ikke deltatt?

Når det gjelder spørsmålet om hvem som er *berørte parter* som er inkludert/ikke inkludert har vi har sett at det hovedsakelig er naboer og lokale organisasjoner/velforeninger som har vært involvert. Det er få eksempler på at organisasjoner på bynivå har vært involvert i våre case, bortsett fra lokale velforeninger som har vært involvert i tre av våre fire case. Velforeningen sentralt påtar seg å informere lokale velforeninger om plansaker i deres område. Det kan være en mulig forklaring på at lokale velforeninger deltar i planprosesser. Vi har ikke sett noen eksempler på at barne-representanten eller lokale råd for funksjonshemmede har avgitt uttalelser eller har medvirket i noen av våre case. Et av målene for denne undersøkelsen er å finne ut hvordan berørte parter som ”vanligvis ikke blir hørt”, involveres i planprosesser. Vi har ikke sett noen eksempler på ”særlig tilrettelegging” for grupper som ofte faller utenfor (barn og unge, funksjonshemmede, personer med innvandrerbakgrunn). De har heller ikke medvirket i noen av våre case bortsett fra at politikere og beboere med innvandrerbakgrunn har deltatt i planprosessen på Holmlia. På Holmlia er dette bildet annerledes. Beboere med innvandrerbakgrunn utgjør nærmere 40 % av befolkningen og deltar, på linje med etnisk norske, i styre og stell. At en av de to intervjuete bydelspolitikere hadde innvandrerbakgrunn og at innvandrerungdom var godt representert blant de besøkende i verkstedet er en naturlig følge av dette.

Resultatene kan tyde på at det ligger en del utfordringer i å oppfylle intensjonene i den nye plan- og bygningsloven med hensyn til medvirkning og ”spesiell tilrettelegging” for grupper som kan ha vanskelig for å delta. Det gjelder ikke minst for personer med innvandrerbakgrunn, siden de etter hvert utgjør en så stor del av Oslos befolkning. Desto mer oppløftende at representanter for innvandrerbefolkningen var godt representert i verkstedet på Holmlia. Det kan tolkes som at en åpen dør og generell god tilrettelegging bidrar til aktiv deltakelse fra personer med innvandrerbakgrunn.

### **Typer deltakelse og medvirkning**

Vi har i valg av case søkt etter eksempler der en har tatt i bruk utvidete former for deltakelse i planprosessen. Det er begrunnet med at en ønsker et særlig fokus på eksempler på deltakelse som rekker ut over lovens minimumskrav. Det igjen er begrunnet med en antakelse om at nye/utvidede former for deltakelse skal bidra til bedre medvirkning.

Informanter er positive til tankesmie og verksted som nye og utvidete former for deltakelse i planprosesser. Vi har også sett eksempler på at åpne folkemøter på kveldstid er en god måte å involvere befolkningen. Informanter er positive til at informasjon på Internett har blitt mer tilgjengelig via Saksinnsyn. De ønsker at mer informasjon legges ut på nettet. Vi har sett få eksempler på bruk av Internett som toveis kommunikasjon.

En landsdekkende undersøkelse av praksis viste at det er svært få planprosesser der en har tatt i bruk utvidete former for medvirkningstiltak, først og fremst folkemøter (fem ut av 100 tilfeldig valgte reguleringsplaner (Falleth et al 2010). Også andre konkluderer med at medvirkning utover lovens minimumskrav forekommer relativt sjeldent (Fiskaa 2005, Wøhni 2007). Antall høringsuttalelser har imidlertid økt.

### **Hvordan har deltakelse og medvirkning fungert?**

Vi har sett at våre informanter ser på mulighetene for medvirkning som nokså begrenset. Dette mønsteret blir tydelig i både caseanalysene og i intervju med ressurspersoner, og bekreftes også av resultatene fra surveyen. At vel 80 prosent av bydelspolitikerne mener at sentrale politikere ikke tar nok hensyn til deres innspill, og at bare én av ti mener at det endelige planinnholdet er i tråd



med bydelens ønsker, er tankevekkende. Surveyen til frivillige viste at de er noe mer tilfredse sammenlignet med bydelspolitikkerne. Organisasjoner på bynivå opplever at de ofte blir overhørt, men at det tross alt får gjennomslag noen ganger. Organisasjoner som representerer funksjonshemmedes interesser, opplever at det er lettere å få gjennomslag nå enn tidligere. Det skyldes trolig at det har kommet inn nye krav til universell utforming i lovverket. Det generelle inntrykket er likevel at våre funn bekrefter problemer med manglende medvirkning fra tidligere undersøkelser (Falleth et al. 2008) mfl.

Konfliktnivået i våre case er ulikt, avhengig av type utbygging, og det kan prege planprosessen. Informanter hevdet at der det er sterke kapitalkrefter inne, kan det være vanskeligere å nå frem med innspill fra sivilsamfunnet (Holtet). Der planforslag oppfattes som del av et ”områdeløft” for bedre bomiljø som for eksempel Holmlia torg kan det være lettere å få gehør for innspill fra sivilsamfunnet. I dette tilfellet sto en ikke overfor forslagsstiller med sterke eiendomsinteresser i prosjektet.

Organisasjoner på bynivå ser i større grad mønstre i medvirkningsprosessen og påpeker at mønstrene er de samme i små så vel som store saker. En organisering på bynivå er et forsøk på å komme bort fra anklager om NIMBY. Likevel anklages også disse organisasjonene for å representere NIMBY.

Samlet sett viser vår undersøkelse at det er vanskelig å få til medvirkning i praksis på tross av til dels omfattende deltakelse og stort lokalt engasjement. Plansaker er komplekse, og de valgte case er ulike. På Holtet har det vært mye deltakelse, men lite medvirkning. På Etterstad har det vært lite deltakelse fra sivilsamfunnet sammenlignet med Holtet, men mye medvirkning fra andre berørte parter (Byantikvaren) som har påvirket planene i betydelig grad.

## 11.1 Deltakelse og medvirkning i lys av teorier om medvirkning

Vi har lagt til grunn et viktig prinsipielt skille mellom deltakelse og medvirkning/ ikke- medvirkning. I Kap 3. beskrev vi ulike former for deltakelse og grader av medvirkning (Arnstein, 1969, Wøhni

2007). Hvordan kan vi forstå våre funn i lys av disse teoretiske modellene for medvirkning?

Forsøk på å forstå erfaringene fra Holtet som case i lys av disse modellene skaper vansker dersom vi skal plassere dette case i modeller der en implisitt antar at jo lenger opp på stigen en kommer, desto mer innflytelse har man hatt (Arnstein 1969). Også modellen anvendt av Wøhni (2007) indikerer at medvirkningsformer i kategori 4 og 5 innebærer medbestemmelse og beslutningsrett.

I eksempelet fra *Holtet* har vi sett at berørte parter har deltatt i en referansegruppe i syv år i forbindelse med utarbeiding av en reguleringsplan. Slik deltakelse er beskrevet under type 4 ”Medbestemmelse” (arbeidsgrupper av berørte interesser, aktive virkemidler for debatt og innspill) i Wøhni’s modell. Når informanter samtidig sier de føler seg lurt eller at de ser seg som gisler, kan deltakelsen karakteriseres som ”Manipulasjon” eller ”Terapi” i Arnsteins (1969) stige. Samtidig kan en si at deltakelsen på Holtet tross alt har bidratt til at en har hatt noe innflytelse mht til veiomleggingen. Sammenlagt kan en si at Holtet er et eksempel på et case der det har vært omfattende deltakelse, men lite medvirkning.

*Oppsal* kan også beskrives som et eksempel der det har vært omfattende deltakelse i plansmie og informasjonsmøter. Arbeidsgrupper på plansmien kan plasseres i gruppe fire ”Medbestemmelse” i modellen til Wøhni (2007). Men også her opplever informanter liten grad av medvirkning i forhold til forslagsstillers planer. Til gjengjeld opplevde en her å ha fått gjennomslag for noen forslag overfor Oslo kommune, vedrørende forhold som kommunen selv rår over. Dersom Plan- og bygningsetaten faktisk vil fremme et alternativt planforslag som i større grad inkluderer forslag fra plansmien, kan en si at deltakerne i plansmien har medvirket og fått innflytelse. Det gjenstår å se, hvorvidt forslagsstillers plan faktisk blir vedtatt, noe informantene regner med vil bli tilfellet.

På *Etterstad* har berørte parter hatt en viss innflytelse, men informanter peker på at det er Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten som trolig har hatt størst innflytelse her. Berørte parter har bare vært involvert i sporadiske møter, og caset kan plasseres i kategori ”Offentlighet” i Wøhni’s modell og i kategorien

”Placation” i Arnsteins modell. Altså lite deltakelse, men likevel relativt omfattende medvirkning (fra andre enn sivilsamfunnet) i den forstand at det endelige planforslaget har blitt vesentlig bearbeidet. Eksempelet viser at andre berørte kan ha større gjennomslagskraft enn representanter fra sivilsamfunnet.

*Holmlia* kan plasseres mellom ”Diskusjon” og ”Medbestemmelse” i modellen til Wøhni. Spørsmålet er om deltakelse i verksted og bruk av Internett er å betrakte som ”rådgivende grupper”/ ”folkemøter” mer enn som ”Aktiv bruk av arbeidsgrupper”. Prosessen har resultert i noe medvirkning, men de mest presserende forhold som ble tatt opp lokalt ikke ble tatt inn i det endelige planforslaget. Dette skapte frustrasjoner lokalt. For å unngå dette bør en klargjøre premissene for verkstedet og gi saklige begrunnelser for hvorfor innspill ikke er tatt hensyn til.

Dersom vi søker å plassere våre case i den norske varianten av Davidsons (1998) ”Wheel of participation” kan en beskrive berørte parter deltakelse i referansegruppen på *Holtet* som eksempel på konsultasjon mellom ”Kundepleie” og ”Reell konsultasjon”. Problemet er at ”Kundepleie” inneholder ordninger for klager og tilbakemeldinger, noe som mangler i vårt case, og er en viktig årsak til frustrasjonen på *Holtet*. Plansmien på *Oppsal* kan beskrives som en form for ”reell konsultasjon”/ deltakelse i medvirkningshjulet i forhold til samarbeidet med Plan- og bygningsetaten. Det gjenstår å se om berørte parter blir hørt, ettersom forslagsstiller ikke har tatt hensyn til deres innspill. *Holmlia* caset med bruk av verksted kan beskrives om eksempel på ”reell konsultasjon” i medvirkningshjulet. *Etterstad* caset kan plasseres under informasjon i medvirkningshjulet siden en bare har gitt informasjon i tråd med lovens krav til varsling av planoppstart og offentlig høring. I dette caset har det imidlertid skjedd en omfattende bearbeiding av planforslaget.

Det er ingen eksempler i vårt materiale fra casestudiene på det Arnstein beskriver som ”Citizen Power” og Wøhni beskriver som ”Beslutningsrett”, dvs. eksempler der medvirkning har gitt berørte parter makt og avgjørende innflytelse. Etterstad kan ses som det av våre fire case der berørte parter har hatt mest medvirkning og fått størst gjennomslag for sitt syn. Vi har også fått referert eksempler der berørte parter har hatt betydelig innvirkning, for eksempel der en frivillig organisasjon hadde stoppet viktige utbyggingssaker. Det

er med andre ord mulig å nå frem med innspill. Et suksesskriterium, ifølge informanter, er å komme inn tidlig, å mobilisere mange mennesker, og å ha saklige og gode argumenter.

Hvorvidt en har hatt eksempler på ”aktiv medvirkning” slik det er beskrevet av Plan- og bygningsetaten, kan diskuteres. Det er ikke tvil om at deltakelsen på Holtet har ført til sterkt engasjement lokalt. Men dersom innbyggerne opplever at et sterkt engasjement og mye aktivitet gir få resultater, kan det føre til motløshet og i verste fall være ødeleggende for demokratiet.

Vi kan oppsummere med at planprosesser er sammensatte, og at vi kan finne eksempler på både manipulasjon til medvirkning i ett og samme case. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom omfattende deltakelse i arbeidsgrupper osv. og medvirkning. På Holtet har det vært omfattende deltakelse, men lite medvirkning. På Etterstad har det vært lite deltakelse, men mye medvirkning i den forstand at planer er endret.

Informantenes erfaringer bekrefter viktigheten av å skille mellom deltakelse og medvirkning. Deltakelse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for medvirkning. Selv omfattende deltakelse er ikke noen garanti for at man oppnår medvirkning.

## 11.2 Medvirkning i lys av teorier om ”governance” og kommunikativ planlegging

Vi har i kap. 3 drøftet ulike ideologiske røtter til begrepet governance. Veksted og ulike former for tankesmie osv. kan ses som konkrete eksempel i praksis på å utvikle det som innen nyere planteori er beskrevet som ”Collaborative Planning” (Healey 1997) eller ”kommunikativ planlegging” (Amdam og Amdam (2000) som omtalt i kap. 3.

Informanter på Oppsal og Holmlia var positive til hhv. tankesmie og verksted som deltakelsesform. Likevel ser det ikke ut som en på Oppsal så langt ikke lykkes i å finne frem til et omforent forslag, og på Holmlia var det en del misnøye med resultatet. Wøhni (2007) påpeker også manglende oppfølging og aksept av det en kom frem til via charette i Oslo.

Det at informanter opplever ikke å bli tatt hensyn til, kan tyde på at kraften i ”de gode argumenter” ikke alltid er nok. ”Alle” vil være enige i at barna er det mest verdifulle vi har, og at det er viktig å sikre barn trygge skoleveier. Men når informanter etter 15 års kamp på Holtet ikke føler de blir hørt eller når evalueringer viser at barns interesser ofte taper til fordel for næringsinteresser (Hanssen 2006), kan man spørre: Hvilke andre gode argumenter måtte man evt. komme med for å nå frem med sine synspunkter? Informanter har påpekt at de ikke blir tatt hensyn til uansett hvor grundige/saklige argumenter de kommer med, jvf. kritikken fra Backer og Bugge (2010). Det kan se ut som at der det står sterke eiendomsinteresser bak et planforslag, som for eksempel ved fortettingen på Holtet, kan det være vanskelig å få til medvirkning. Det kan tyde på at teorien om ”kraften i de gode argumenter” ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til maktforholdene i en plansak. Hanssen og Saglie (2010) viser til at fortalene for kommunikativ planlegging nettopp har blitt kritisert for å ikke ta inn over seg hvilke maktressurser som er i spill.

### **”Cognitive Closure”?**

Våre informanter opplever at de ofte ikke blir hørt, og at de blir avfeid uansett de kommer med saklige argumenter, eller at argumentene blir forbigått i taushet. Informantenes erfaringer kan, som omtalt ovenfor, forstås som resultat av ulik maktbalanse, men kan også forstås som et resultat av det Hanssen og Saglie (2010) med referanse til Hajer (1993) og Schaap (2007) beskriver som ”Cognitive Closure” dvs. diskurser i form av ideer eller konsepter som gir noen argumenter makt og betydning, mens andre argumenter avskrives som ugyldige.

Når informanter blir møtt med at utbygging er ”nødvendig”, at fortetting er nødvendig, og at Oslo får 200000 nye innbyggere osv. kan de ses som en type argumenter som ”lukker” diskusjonen. Hanssen og Saglie beskriver tre dominerende diskurser i norsk byutvikling: En vekstdiskurs, en miljø/bærekraft diskurs og en urban diskurs. Disse former til sammen en diskurskoalisjon, som fremmer fortetting og urbanisering i en modernistisk stil. De påpeker at alle de sentrale aktørene i byutviklingen: Arkitekter/planleggere, politikere, utbyggere og miljøvernere kan stå bak denne diskurskoalisjonen. Argumenter som fremmes av berørte

parter lokalt om friområder, lekeplasser og hensyn til lokalmiljøet når ikke opp mot denne koalisjonen.

### 11.3 Aktører og interesser, makt og muligheter

De valgte case er ulike, og vi har sett at berørte parter erfaringer med medvirkning i planprosesser er ulike. Det kan få betydning for forholdet mellom aktørene og muligheter for medvirkning i planprosessen.

I den grad berørte parter opplever at de ikke blir tatt hensyn til, ble det av informantene forklart med skjevfordeling med hensyn til maktressurser og muligheter. Opplevelsen av "Cognitive Closure" kommer i tillegg til andre former for skjevfordeling mellom berørte parter på den ene siden og utbyggere/forslagsstiller på den andre siden mht tid, økonomi, ressurser, kunnskap og kompetanse. Disse forhold til sammen bidrar til at aktørene i planprosessen ikke har like muligheter for medvirkning. Informanter påpeker at de mangler både tid og økonomi til å kunne medvirke, og at det er et demokratisk problem. I tillegg påpeker informanter nære relasjoner mellom utbyggere, planadministrasjon og politikere. Nære relasjoner representerer maktressurser i form nettverk og sosial kapital. Informanter mente også at det er vanskelig å skille mellom markedsaktører og myndigheter, fordi ordvalg, beskrivelser og argumenter er de samme hos begge parter. Det kan henge sammen med at begge parter gjør bruk av arkitekter og planleggeres fagterminologi, som kan være vanskelig å forstå for lekfolk. I tillegg er det forslagsstiller som "eier" planforslaget, og det bidrar ytterligere til skjevfordeling mht makt og innflytelse. Informantenes beskrivelser av seg selv og sin rolle som "vaktbikkje" versus sterke utbyggerinteresser, illustrerer den samlede skjevfordeling mht maktressurser, som bidrar til opplevelsen av ikke å bli tatt hensyn til.

At det blir en skjevfordeling mht roller og makt kan også forklares med at de som fremmer planforslag som eiere av planen har en økonomisk risiko for gjennomføringen av et byggeprosjekt. Berørte parter bærer ikke noen tilsvarende risiko. Men planer med utbyggingsforslag kan få økonomiske og andre konsekvenser for berørte parter som ofte oppfattes som negative, men som også kan være positive i noen tilfeller. For å bidra til medvirkning fra berørte

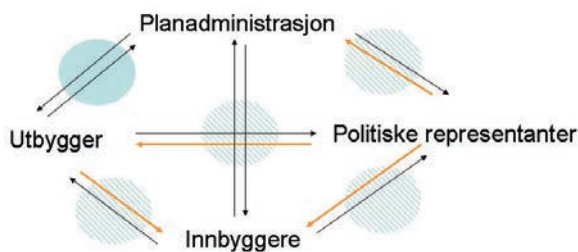
parter vil det være avgjørende å inkludere berørte parter som likeverdige parter med gyldig kunnskap.

Det er tankevekkende at bydelspolitikere føler ikke å bli tatt hensyn til. De pålegges på den ene siden et stort ansvar, samtidig som de har lite makt og myndighet, noe som fører til at en kan føle seg som ”gissel” som det ble sagt.

Våre funn mht maktbalansen mellom aktørene underbygges av Falleth et al (2010) som påpeker at maktbalansen ser ut til å ha endret seg sterkt i favør av utbyggerne.

Informanter har hevdet at det kan være vanskelig å skille utbyggers og administrasjonens roller og ansvar og at det kan være nære relasjoner mellom partene. Dette kan blant annet skyldes at det finnes formaliserte arenaer for kontakt mellom forslagsstillere og planmyndighetene i tidlig fase av planprosessen, slik vist hos Nordahl (2008). Oslo kommune har etablert et formalisert opplegg for oppstartmøter, se vedlegg 2. I tillegg kan det i praksis ha vært forespørsler og forhåndskonferanser i forkant før innsendt planinitiativ.

Figur 11.1 *Aktører og dialogarenaer i den tidlige planfasen (Nordahl 2008). Modellen viser de formaliserte arenaer for direkte kontakt mellom planadministrasjon og utbygger i den tidlige fasen markert med hel sirkel (mørk farge), mens de uformelle arenaene mellom de andre aktørene er vist med stiplede sirkler.*



Vi ser at berørte parter lokalt har mest kontakt med politikerne, og mindre kontakt med planadministrasjonen, slik vist hos Falleth et al. (2008). Det er planmyndighetene som skal behandle plansaker

administrativt og se til at krav i Plan- og bygningsloven, byggeforskriftene mv blir fulgt. Vi har sett at informanter aksepterer at politikerne gjør politiske valg gjennom sine vedtak, men at noen var kritiske til at planmyndighetene tok parti for utbyggerne. Oppstartmøter og formalisert samarbeid mellom utbyggere og planadministrasjon kan føre til stivhengighet som påpekt hos Falleth et al. (2008) som begrenser politikernes handlingsrom. Men det kan også i noen tilfeller gjøre det vanskeligere for berørte parter å skille mellom fagmyndighetenes og utbyggenes roller og ansvar. Formaliserte arenaer for samhandling mellom planadministrasjon og utbygger kan føre til at administrasjonen først og fremst ser utbyggere som kunder som skal få frem sine planforslag til politisk vedtak. Berørte parter på Holtet opplevde det som vanskelig å skille mellom utbyggere og administrasjon. De forventet at fagetaten først og fremst skulle ivareta borgernes interesser i plansaker. I andre tilfeller har vi sett eksempler på ”allianser” den andre veien. Berørte parter på Oppsal hadde god kontakt og nært samarbeid med Plan- og bygnings-etaten fordi en der hadde sammenfallende syn på forslagsstillers planutkast. Det er åpenbart at det i mange tilfeller er mange og ulike interesser knyttet til et planforslag. Interessemotsetninger er forståelige og legitime. Det stiller imidlertid store krav til evnen til å balansere ulike syn.

Det kan se ut som våre informanter tillegger de sentrale politikerne større makt enn det som beskrives som politikernes reduserte handlingsrom og stivhengighet hos Falleth et al. (2008).

Vi har sett at berørte parter ofte kommer inn for sent, og at nye former for medvirkning også kommer for sent. Det kan gjøre det vanskelig å endre et planforslag. Berørte parter må reagere reaktivt, og får rollen som ”festbrems” slik beskrevet hos Falleth et al (2010).

Vi har også i Oslo sett eksempler på at små lokale organisasjoner slår seg sammen og danner byovergripende nettverk. Falleth et al. (2008) påpeker at det bidrar til at de ikke lenger kan avvises som utelukkende å fremme lokale egeninteresser. Likevel hevdet en informant at de fortsatt ble miskreditert og beskyldt for å drive NIMBY politikk. For andre organisasjoner kan det være et problem at de ikke har tilstrekkelige ressurser til å delta i planprosesser, og at de må prioritere hvilke planer de involverer



seg i. De organisasjoner på bynivå som står på Oslo kommunes høringsliste har en viktig rolle i å videreformidle informasjon til lokale lag.

Wøhni (2007) konkluderer med at medvirkningen i et flertall av de undersøkte planene har virket, i den forstand at planens innhold er blitt endret som følge av medvirkningsprosessen (ibid:8). Vi kan konstatere at det her legges til grunn at medvirkning virker når planer blir endret, jvf. definisjoner av medvirkning i kap 1. Det kan se ut som erfaringene med hensyn til medvirkning hos Wøhni er mer positive enn det som fremkommer i vårt materiale. På den andre siden påpeker han at medvirkningen i charette i Oslo ikke har blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad, slik omtalt tidligere.

Erfaringer referert hos Wøhni (2007) ligner på erfaringene fra plansmien på Oppsal. At resultatene tolkes ulikt kan muligvis henge sammen med at de som har deltatt i plansmie på Oppsal, og deltakerne i de andre charettene i Oslo er positive til medvirkningsformen. Men som påpekt innledningsvis, er det viktig å skille mellom deltakelse og medvirkning, og både eksemplene til Wøhni og våre case viser at det er medvirkningsbiten som svikter.

## 12 Forslag til tiltak

### 12.1 Holdninger til medvirkning

Informanter var positive til å delta i denne kartleggingen av erfaringer med medvirkning fordi de så det som et tegn på at Oslo kommune ønsker å sikre bedre medvirkning. Informanter var opptatt av at medvirkningen må være reell. Det betyr at alle aktørene i planprosesser må ha dette som utgangspunkt og ønske. Dersom det ikke forholder seg slik, kan en risikere å oppnå motsatt effekt- desillusjonerte deltakere som mister troen på demokratiet og demokratiske prosesser. En informant gikk så langt som til å si at dersom medvirkningen ikke er reell, kan en like gjerne kjøre ”diktatoriske” planprosesser.

#### **Berørte parter som likeverdige samarbeidspartnere**

Dersom en skal få til reell medvirkning må alle berørte parter ses som likeverdige samarbeidspartnere, også representanter for sivilsamfunnet, berørte naboer osv.

Vi tror at det kan være et viktig tiltak for å sikre bedre medvirkning å arbeide for en holdningsendring fra alle aktører i planprosessen for å etablere et grunnlag basert på gjensidig aksept og tillit. Det er de holdninger en møter øvrige deltakerne med som legger grunnlaget for relasjoner mellom aktører og mulighetene for samarbeid. Det betyr at berørte parter må ses som likeverdige aktører med gyldig kunnskap. Den største utfordringen vil trolig være å snu utbyggernes holdning til medvirkning, siden de er mest negative, ifølge Falleth et al. (2008).

Å se berørte parter som likeverdige samarbeidspartnere kan begrunnes i at de representerer lokalkunnskap som vil være nyttig og viktig i planprosessen, og som vil kunne bidra til et samlet sett

bedre resultat. På samme måte kan en se frivillige organisasjoner som representanter som innehar viktig spesialkompetanse innen sine felt og som representerer verdier det er en allmenn aksept for er viktige: Barn og barns oppvekstvilkår, hensyn til funksjonshemmede, hensyn til natur, miljø, kulturminner osv. Dette er i tråd med strategien i kommuneplanen (Oslo kommune 2008). Her legges det vekt på å sikre aktiv dialog med velforeninger mfl. for å ”utnytte den samlede kompetansen og kreativitet til beste for byens utvikling” (ibid:43).

Nettopp fordi berørte parter representerer viktig kunnskap/interesser, vil det være viktig å sørge for at de settes i stand til å bidra med sin kunnskap. Det bør derfor vurderes om det kan være behov for ordninger som tilfører organisasjoner på bynivå økonomiske ressurser til å fylle den rollen. For deltakere på lokalplan bør det vurderes former for kompensasjon for eksempel ved deltakelse på plansmier.

Informanter begrunner ønsker om mer likeverdig deltakelse med at det kan være en vann-vinn situasjon for alle parter. Utbyggerne får tilgang til nyttig spesialkunnskap og viktig lokalkunnskap, de får forankret prosjektet lokalt, og kan lettere argumentere for prosjektet når de har folkets støtte.

### **Policydokument om medvirkning og samarbeidsavtaler**

Formålet med prosjektet fra Oslo kommune sin side er å utarbeide et policydokument om medvirkning. KUV (Kontaktutvalg for Velforeninger i Oslo) har etterlyst et slikt dokument i ett forslag til tiltak (brev av 22.11.2010). Et slikt policydokument vil kunne gi viktige signaler for medvirkning fra berørte parter.

En måte å sikre mer deltakelse fra berørte parter lokalt som likeverdige parter kan være å inngå formelle samarbeidsavtaler mellom kommunen og organisasjoner som representerer berørte parter. Et eksempel på en slik avtale kan vi finne i samarbeidsavtalen mellom Bærum Velforening og kommunen. Velforeningene representerer lokalsamfunnet i forhold til kommunen, og er gitt status som det primære samarbeidsorgan for kommunen når det gjelder saker som berører det ytre miljø eller på annen måte er av spesiell interesse for lokalbefolkningen (Bærum Velforening på ”Fagkonferansen” vellenes fellesforbund 19.11.2010).

## 12.2 Tiltak i planprosessen

### **Formelle krav til medvirkning må sikres**

Det fremgår av Plan- og bygningsloven at det er forslagsstiller som skal legge til rette for medvirkning, og at kommunen skal påse at dette er oppfylt. Informanter er skeptiske til at forslagsstiller/ forslagsstillers konsulent håndterer innspill ved varsel om oppstart av reguleringsarbeid. Det er et spørsmål om objektivitet og troverdighet, ifølge informanter. Siden denne oppgavefordelingen er en følge av at private kan fremme forslag til detaljregulering, kan en vanskelig endre denne rollefordelingen formelt sett. En kan imidlertid oppfordre forslagsstiller til å gi en grundig redegjørelse for innkomne innspill. Det vil også være viktig at Plan- og bygningsetaten tar stilling til uttalelser på eget grunnlag.

Vi vil anbefale at det stilles tydelige og mer formelle krav til hvordan forslagsstiller skal gjennomføre medvirkningen og sørge for ”spesiell tilrettelegging” for utsatte grupper. Det gjelder spesielt i tidlig fase, men også ved offentlig høring. Forslagsstiller må dokumentere hvilke former for ”aktiv medvirkning” som er gjennomført. I større saker bør det stilles krav til at det gjennomføres mer omfattende former for medvirkning, for eksempel åpne folkemøter, verksted eller plansmie. Å gjennomføre verksted eller plansmie kan med fordel gjennomføres av nøytrale konsulenter, se også nedenfor om plansmie.

### **Tidlig varsling og oppstartmøte ved igangsetting**

Informanter påpeker at de ofte kommer inn for sent, og ønsker derfor at berørte parter må varsles umiddelbart når planinitiativ for innsendt plan blir sendt inn.

For bydelspolitikere er det viktigste tiltaket å etablere en ordning med møter med sentralt nivå når det er uenighet om plansaker.

Alle berørte parter ønsker å bli invitert til samråd ved planinitiativ, se beskrivelse av planprosess innsendt plan i vedlegg 2. Vi foreslår et obligatorisk oppstartmøte ved innsendt planinitiativ, der alle berørte parter innkalles til et møte før igangsetting. Pr i dag har Plan- og bygningsetaten som rutine å invitere til samråd, der offentlige etater, barnerepresentanten og representanter fra bydelen får sende samrådsinnspill. Vi vil anbefale at også berørte

parter lokalt blir invitert til å sende samrådsinnspill. Det er begrunnet med at naboer lokalt i mange tilfeller kan være mer direkte berørt av en utbygging enn en del offentlige etater. En utbygging på Etterstad har liten relevans for Oslo havnevesen for eksempel, slik påpekt av våre informanter.

I praksis forekommer det også kontakter mellom forslagsstiller og Plan- og bygningsetaten før planinitiativ sendes inn i form av forespørsler og forhåndskonferanser. Dette bør også fremgå av kommunens veileder for prosess for private detaljreguleringer, se vedlegg 2. Informanter foreslår at informasjon om slik kontakt i denne tidlige fasen bør være tilgjengelig på Internett.

### **Lengre tidsfrist for uttalelser fra berørte parter?**

Informanter, spesielt bydelspolitikere og ungdomsrådene, påpeker at tidsfristene for å avgi høringsinnspill er for kort. Ettersom informanter opplever at høringsfristene er for korte, vil vi anbefale en ny vurdering av høringsfrister, selv om fristene ved offentlig høring, som nevnt, har blitt utvidet fra 4 til 6 uker i forbindelse med ny Plan- og bygningslov, og Oslo kommune har utvidet høringsfristen fra 2 til 3 uker ved varsel om planoppstart.

### **Hjelp til alternative forslag**

Informanter påpeker at det lett blir for eller imot en plan, og at det kan låse konflikten unødig. De foreslår derfor at det bør legges frem alternative forslag for å få en mer nyansert diskusjon av planforslag. Det bør vurderes om det kan være behov for et opplegg der berørte parter lokalt og frivillige organisasjoner på bynivå tilføres ressurser som setter dem i stand til å medvirke og i særlige tilfeller også til å utarbeide alternative planer. Alternativt bør Plan- og bygningsetaten å utarbeide slike. Dette skjer allerede, slik vi har sett på Oppsal.

### **Helhetlige planer**

Informanter er skeptiske til at utbyggingsplaner fremmes som enkeltsaker, og at en ikke vurderer utviklingen av områdene og konsekvensene av utbyggingen mht teknisk og sosial infrastruktur som trafikk, skolekapasitet osv. De etterlyser derfor bedre og mer helhetlige planer for å vurdere konsekvenser av utbyggingsprosjekter. Det er Plan- og bygningsetaten som har ansvaret for en

helhetlig områdeutvikling. Det vil kunne bidra til en forutsigbarhet for medvirkning i planprosessen.

### **Mer ressurser til barnerepresentantene**

I forbindelse med evalueringen av ordningen med barnerepresentanter i Oslo kommune ble det foreslått avsatt et halvt årsverk til dette arbeidet, og det ble foreslått at ressurser til dette skulle sikres fra sentrale midler (Oslo kommune 2010, Byråds sak 254/10). Forslagene ble ikke vedtatt. Vi vil foreslå at det gjøres en ny vurdering av ordningen, som sikrer at barnerepresentantene har tid og ressurser til å gjøre den jobben de er satt til. Barnerepresentantene bør delta i samråd og oppstartmøter vedrørende saker i egen bydel. De bør også oppfordres til å bruke ungdomsrådene aktivt.

I Trondheim har man god erfaring med at barnerepresentanten tar direkte kontakt med lokale skoler og involverer dem og elevrådene der. Barnas representant sørger også for at uttalelser fra deres ungdomsråd legges ved i sakspapirene og at deres eventuelle vedtak er gjengitt og kommentert i saksfremstillingen (Knudtzon og Tjerbo 2009:132-133). I Horten kommune er også barne- og ungdomsrådet rutinemessig høringsinstans og barnerepresentanten påser at deres vedtak alltid legges ved sakspapirene (ibid. s. 159). I Kristiansand kommune hadde man i 2008 i tillegg til barnerepresentanten en egen stilling med ansvar for å gjennomføre medvirkningsprosesser for barn og unge (ibid s. 166).

### **Barn og unge bør medvirke direkte og deres interesser bør gis større oppmerksomhet**

I plan- og bygningslovens § 5-1 trekkes barn og unge spesielt frem som en gruppe hvor kommunen har et ansvar for å sikre aktiv medvirkning i tillegg til det generelle ansvaret som påhviler forslagsstiller:

§ 5-1, 2. ledd:

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

Man bør i Oslo finne frem til både minimumskrav ved mindre endringer og mer omfattende prosessveiledninger for større utbygginger.

En måte å sikre denne gruppens interesser på er å utarbeide krav til forslagstillere om egne prosesser rettet mot barn og unge som bor i området omkring planområdet.

Det bør gjennomføres et systematisk arbeid med registrering av barnetråkk for å dokumentere og synliggjøre barns interesser i planleggingen.

Flere kommuner i Norge har utstrakt erfaring med bruk av kartleggingsverktøy for å få innsikt i barn og unges bruk av ulike arealer og ønsker for by- og områdeutvikling (for eksempel Horten, Vefsn og Kristiansand, se Knudtzon og Tjerbo 2009).

Denne typen deltakelse innebærer gjerne spesielt utformete kart, flyfoto og befaring. Utvalgte barn og/eller unge (eventuelt voksne som deltar sammen med dem hvis det er svært små barn) markerer på kartene og fotoene hvor de ferdes, hvor de oppholder seg og hvordan områdene brukes. Her kan det også registreres ønsker for fremtidig arealbruk som nyopprettet gangvei, mulig badeareal osv. Slikt konkret arbeid knyttet til arealer gjøres ofte med utgangspunkt i lokalt baserte barn og unge som et trinn på en lokal barneskole (for eksempel alle i femte klasse), en gruppe i en barnehage, eller med medlemmene i elevrådet på ungdomsskolen. Ungdomsrådet kan imidlertid også involveres. Det er i 2010 utarbeidet en praktisk veileder i barnetråkkmetoden (Norsk Form 2010). En systematisk kartlegging av Oslos områder vil dokumentere og synliggjøre barns interesser i planleggingen.

Plan- og bygningssetaten bør vurdere å utvide samarbeidet med ungdomsrådene i bydelene. De som sitter i slike råd er ofte engasjerte ungdommer som ønsker å involvere seg og som har et bredt interessefelt. Andre kommuner har god erfaring med å utvikle samarbeidet mellom administrasjon og ungdomsrådet, og ansatte i kommunene som har erfaring med konkret samarbeid er mer positive enn andre. Informanter fra sektor for regulering, plan og bygg er også mer positive enn ansatte i andre sektorer (Knudtzon og Tjerbo 2009, s. 178-187).

Trondheim kommune har utstrakt erfaring med å engasjere ungdomsrådet (ungdommens bystyre). Representanter fra ungdommens bystyre inviteres inn i administrasjonens saksforberedelser før sakene er ferdigbehandlet til politisk nivå i det de kaller ”innspillshøringer”. I plansaker har ungdommens

bystyre kontakt med den lokale skolen. Gjennom samarbeid mellom lokale skoler, ungdommens bystyre og barne-representanten har lekeareler under utbyggingspress blitt omregulert til grøntarealer (ibid s. 128).

Vi har i vår kartlegging av medvirkning i Oslo sett at det har vært lite oppmerksomhet rettet mot barn og unges interesser i plansakene både når det gjelder å involvere dem direkte og å få synliggjort deres interesser av barnerepresentantene. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre barn og unges medvirkning. I tillegg til at forslagstillere har et ansvar for medvirkning skal kommunen sørge for at barn og unges medvirker aktivt. Dette kan enten løses ved at forslagstiller selv gjennomfører medvirkningstiltak i tråd med anbefalingene omtalt ovenfor, eller det kan gjøres ved at kommunen utvikler kompetanse på medvirkning for barn og unge som forslagstiller kan finansiere helt eller delvis. Sistnevnte gjøres i andre kommuner, bl.a. har Statens Vegvesen finansiert barnetråkk registreringer i Vefsn kommune (ibid s. 119).

Det bør også stilles krav til at ethvert forslag til regulerings- og bebyggelsesplan har et eget punkt i planbeskrivelsen som omhandler hvordan barn og unges interesser er blitt ivaretatt i planarbeidet. Et slikt krav har man for eksempel i Kristiansand<sup>9</sup>.

### **Andre svake gruppers deltakelse i planleggingen**

Den nye Plan- og bygningsloven legger, som nevnt, vekt på tilrettelegging for svake gruppers medvirkning. I merknadene nevnes funksjonshemmede og grupper av innvandrere i tillegg til barn og unge. Vi har sett at representanter for funksjonshemmede nå vurderer det slik at det i større grad blir tatt hensyn til universell utforming enn tidligere. Når det gjelder grupper av innvandrere har vi sett at de har deltatt på Holmlia, men at få innvandrere har vært involvert i de andre casene. Det kan se ut som det er behov for bedre tilrettelegging for å nå grupper av innvandrere. Det kan for eksempel være i form av oversetting av informasjonsmaterieill om planprosesser og oversetting av viktige saksdokument til de mest brukte språk. En bør også inkludere innvandrersorganisasjoner på kommunens høringsliste.

---

<sup>9</sup> Retningslinjer ble vedtatt av Kristiansand bystyre 27.09.95



## **Tankesmie**

Informanter ser tankesmie som en god måte å få frem alternative planforslag. Det må være en forutsetning at plansmien gjennomføres før evt. konkrete forslag er tegnet ut, slik at diskusjonen kan være mest mulig åpen og fri. Det er en forutsetning at alle aktører prinsipielt deltar som likeverdige parter med gyldig kunnskap. Det vil være en fordel at en nøytral konsulent gjennomfører plansmie, eller alternativt at alle sentrale aktører deltar i planleggingen av opplegget og får et ”eierforhold” til plansmien, og dermed opplever større forpliktelse for planens videre skjebne i etterkant.

Det er en særlig utfordring knyttet til hvilke muligheter berørte parter som representerer sivilsamfunnet har for å kunne delta, siden de som regel må ta fri fra jobben og bruke fritiden. Det betyr at en bør effektivisere tidsbruken. Profesjonelle aktører ønsker naturlig nok at plansmien gjennomføres på dagtid. Et kompromiss kan være å arrangere plansmien på ettermiddagstid/tidlig kveld. En bør også vurdere en form for økonomisk eller annen kompensasjon til deltakelse fra sivilsamfunnsaktører. Det er begrunnet med et syn på berørte parter som likestilte samarbeidspartnere, og at de representerer viktig kunnskap/verdier/interesser med betydning for å oppnå et samlet sett best mulig resultat.

Tankesmie eller plansmie anses å være relativt ressurskrevende og har trolig mest vært brukt i større byutviklingsprosjekter. Vi tror at en med fordel kan ta i bruk plansmie også i mindre prosjekter ved oppstart, og at plansmien kan være av kortere varighet og med sterkere fokus på dialog og innspill til utviklingen av et område. En effektiv plansmie av en eller maksimalt to dagers varighet kan få frem mer informasjon, flere innspill og få frem avklaringer som det kan ta like lang tid å innhente på andre måter.

## **Flere forsøk med bruk av verksted**

Erfaringene med bruk av verksted på Holmlia er positive. Verkstedformen kan være en måte å involvere flere, men på en enklere og mer overkommelig måte enn å gjennomføre en plansmie. Erfaringer fra Holmlia tyder på at verksted med fordel kan legges på ettermiddagstid/lørdager, at lokalene må ligge sentralt, at det bør være kompetente rådgivere tilstede og at en gjerne kan ha ”lokkemidler” – kaffe og vafler – for å trekke folk..

Vi vil for øvrig vise til råd og veiledning om verksted som metode slik beskrevet av Asle Farner (2003).

### **Åpne folkemøter**

Arbeidet i en tankesmie og verksted kan med fordel kobles til åpne informasjonsmøter eller folkemøter på kveldstid. Vi har sett at slike møter er viktige for å inkludere større grupper av befolkningen, og at det også kan innbefatte grupper som ofte faller utenfor. Det vil være en fordel av verksted og andre åpne møter arrangeres på steder som oppfattes som nøytrale, for eksempel biblioteker. Bibliotekene kan være viktige ledd i en åpen dialog ved å lage utstillinger, modeller osv. som presenterer planforslag.

### **Innbyggerinitiativ**

Ordnningen med innbyggerinitiativ ses som et viktig verktøy for å sette saker på dagsorden. Erfaringer med innbyggerinitiativ på Holtet var imidlertid negative. Erfaringene fra Holtet underbygges i en evaluering av innbyggerinitiativordningen, som viste at det er mange uklarheter rundt vilkårene i lovbestemmelsen, som gir kommunene stort spillerom til selv å fortolke vilkårene. Det har ført til en så streng praksis at ordningen ikke kan sies å gi innbyggerne en garanti for å få satt saker på dagsorden (Christensen et al. 2010:9). Det er særlig ”omkampbestemmelsen” som tolkes strengt: 39% av sakene ble avvist før de kom til realitetsbehandling fordi de anses å ha ”samme innhold” som saker som har vært opp de siste fire årene. Det påpekes også at det er en lite kjent ordning og en ”forholdsvis marginal deltakelsesform” fordi så få har brukt ordningen så langt. Undersøkelsen konkluderer med at ordningen ikke ser ut til å ha gitt folk noe særlig mer dagsordensmakt. Ordningens verdi ser slik sett ikke ut til å ligge i bruken, men i at den finnes som en sikkerhetsventil.

Rapporten drøfter en rekke forslag til tiltak som kan styrke ordningen, blant annet at omkampbestemmelsen fjernes (slik regelverket er i Finland) at initiativtakerne innrømmes taletid i politiske organ, tiltak for å øke kjennskapet til ordningen med mer.

Vi vurderer det slik at ordningen burde ha større potensial siden den gir befolkningen en mulighet til å være proaktiv i stedet for å bare være reaktive. Vi vil i likhet med Christensen et al. (2010) anbefale at ordningen videreføres og vurderes, spesielt bestemmelsene om omkamp. Oslo kommune kan vurdere sin egen

praktisering av ordningen, mens evt. generelle endringer i ordningen må vurderes av sentrale myndigheter.

### **Ombudsmann/meklerinstans**

Vi har sett at det i noen saker kan bli store konflikter, og vi vil derfor foreslå at det utredes mulighetene for å etablere en ordning med ombudsmann lokalt for å vurdere saksforløpet og mulige tiltak for å finne omforente løsninger. Det kan også dreie seg om en form for meklerinstans lokalt for å søke å løse opp i konflikter, slik at saker kan avklares og bli ferdigbehandlet. Vi har tradisjon for å etablere ordninger med frivillig mekling, blant annet i forbindelse med skilsmisse og i saker med ungdom og kriminalitet.

### **Tydligere og mer forståelig begrepsbruk**

Noen informanter hevdet at de har blitt lurt av begrepsbruken, og at de ikke forstår konsekvensene av ord og uttrykk i for eksempel reguleringsplaner/bestemmelser. Det er behov for en kritisk gjennomgang av begrepsbruken. En bør sørge for å gi en saksfremstilling som er forståelig for lekfolk. Bruken av begrep som ”byvilla” eller ”flerfamiliehus” tolkes av lekfolk som noe annet og koseligere enn begrepet ”boligblokk”. Mulighetene for villedning blir enda tydeligere når slike begrep kobles mot bilder av gamle hus. Bruken av begrep som %BYA eller tomteutnyttelse bør også forklares ved hjelp av tekst og illustrasjoner, som viser for eksempel konsekvensene av 20%BYA sammenlignet med 30% BYA. Det ble også etterlyst konkrete angivelser av høyder, for eksempel maksimal mønehøyde i stedet for bestemmelser som 2 etasjer og loft. Høyder bør angis med maksimalt etasjetall og kotehøyde. Det ble også stilt spørsmålsteget ved runder formuleringer som ”god terrengtilpasning” og lignende. En bør i stedet angi slike kvaliteter i form av tydeligere/tallfestede krav. (Eks. dokumentasjon vedr. massebalanse). Konsekvenser av planer må visualiseres og tydeliggjøres.

### **Flere og bedre visualiseringer**

Informanter etterlyser bedre visualiseringer for å forstå konsekvenser av planforslag. Dette vil også være en fordel for politikerne som skal behandle og vedta planer. Informanter har likevel ulike erfaringer med visualiseringer, fordi de kan være like mye villedende som veiledende. Visualiseringer må først og fremst

være realistiske. Visualiseringer må vise konsekvenser av en utbygging sett fra barnehøyde, ikke fra fugleperspektiv.

Informanter, spesielt representanter for barn og unge, påpeker at det er viktig med enkelt språk og tegninger/kart som kommuniserer godt. Det etterlyses 3D illustrasjoner som viser slik det ser ut nå, og slik det er foreslått å bli.

Det bør også tas i bruk 3D verktøy som viser den foreslåtte utbyggingen slik at det er mulig å bevege seg gjennom området for å vurdere sol/skygge, utsyn og siktlinjer osv. Slike dataprogrammer er utviklet, men så langt lite brukt i plansammenheng.

### **Mer informasjon på Internett**

Informanter er positive til PBE hjemmeside der en kan hente opp informasjon om plansaker via Saksinnsyn. De mener imidlertid at ikke all informasjon er tilgjengelig der, og etterlyser at flere dokumenter og tegninger legges ut.

### **Dialogformer på Internett – behov for prøveprosjekter**

Vi har få eksempler der dialogformer via Internett er tatt i bruk, bortsett fra Holmlia caset, der planforslag ble lagt ut på nett, og en kunne sende inn kommentar i form av e-poster.

Erfaringer fra Danmark tyder som nevnt på at det kan ligge gode muligheter her for bedre kommunikasjon, spesielt mht å nå ungdom (Lungholt et al. 2007). Dette bør derfor utvikles. Vi foreslår at det igangsettes prøveprosjekter på dette feltet der en tar i bruk nye former for visualisering i form av 3D og nye former for kommunikasjon, inkludert bruk av sosiale medier som Facebook, Twitter og lignende.

## **12.3 Andre tiltak**

### **Behov for kartlegging av aktører og interesser?**

Informanter har påpekt at det kan være vanskelig å vite hvem som er de sentrale aktørene bak plan- og byggesaker, og at det kan skape vansker for berørte parter og i neste omgang for kjøperne. Det bør vurderes om det kan være behov for en mer omfattende kartlegging av aktører og interesser i byutviklingen. Innen samfunnsforskningen har en tidligere utarbeidet såkalte

”maktutredninger”, se Østerud et al. (2003). Disse maktutredningene har imidlertid ikke tatt for seg forholdene i tilknytning til by- og eiendomsutvikling. Flere har tatt til orde for denne typen maktutredninger, se bl.a. arkitekturskribent Jan Carlsen (2008).

### **Behov for strengere krav til kvalitet i planer – mer statlig styring?**

Informanter etterlyser bedre planer og strengere vernebestemmelser fra sentralt hold gjennom lovverket når det gjelder vern av friområder. Vi vet at det pågår en hard kamp om bynære friområder og turveitraseer, se bl.a. Riksrevisjonen (2007) Stokke et al.(2003). Studier av planprosesser og resultater tyder på at det særlig er knyttet konflikter til det å sikre grønne verdier i planleggingen og spørsmål om tetthet, tomteutnyttelse, høyder/etasjetall og kvaliteten på utearealer i boligbygging (Isdahl, 2007, Guttu og Schmidt 2008). Det er interessant at en representant for funksjonshemmedes organisasjoner påpeker at nettopp det at det er vedtatt nye sentrale krav i lovverket til universell utforming har ført til at de nå opplever å ha fått gjennomslag for sine interesser. Altså kan det være grunn til å se på regelverket i tilknytning til plan- og byggesaker. Det gjelder både det sentrale lovverket, men kan også gjelde Oslo kommunes bestemmelser til grønt og friområder osv.

---

# Litteratur

Amdam, J. og Amdam, R. (2000): *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Det norske Samlaget.

Arnstein, S. (1969): "A ladder of Citizen Participation" *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, no. 4, July 1969, pp. 216-244

Backer, I.L. og Bugge, H.C. (2010): *Forsømt konsekvensutredning av alternativer. Høyesteretts dom i Rt.2009s.661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen* Lov og Rett, vol. 49,3,2010 s. 115-127

Børrud, E. (2005): *Bitvis byutvikling – møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Dr.grads avhandling AHO, Oslo

Carlsen (2008) "Forskere kritiserer boligfortettingen" i *Arkitektnytt*, nr. 03/2008 s. 10-11

Christensen, Dag Arne, Gro Sandkjær Hanssen, Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold og Jacob Aars (2010) *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Davidson (1998) "Spinning Wheel of Empowerment" *Planning*, April 1998

Ellis, H. (2006): *Listen up! Community involvement in the planning system. Seven case studies*. Friends of the Earth. London

- Falleth, E.I. Hanssen, G.S. og Saglie, I-L. (in prep.) "Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway". *European Planning Studies*
- Falleth, E.I., Hanssen, G. S. og Saglie, I.L. (2008): Medvirkning i byplanlegging i Norge. NIBR rapport 2008:37
- Farner, A. og Butters, C. (2003): Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser : en veileder for prosessledere / Asle Farner ; med bidrag fra: Norske arkitekter for bærekraftig utvikling (NABU) ved Chris Butters ... [et al.] Kommuneforlaget. Oslo
- Guttu, J. og Schmidt, L. (2008): Fortett med vett. Eksempler fra fire norsk byer. Miljøverndepartementet, Husbanken, NIBR
- Hajer, M. (1993): *City projects and discourse*. Avbury, IL. Aldershot&Brookfield
- Hanssen, Gro Sandkjaer (2010) "Ensuring Local Community Interests in Market-oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians", *Environment and Planning C*, 28 (4), 714-732.
- Hanssen, G. S. og Saglie, I.L. (2010): "Cognitive Closure in Urban Planning" *Planning, Theory and Practice*, Vol 11. no. 4, pp 491-513
- Hanssen, M. (2006): *Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge. En evaluering*. NIBR notat 2006:127
- Hansen, T. og Guttu, J. (2000): *Oslo kommunes boligpolitikk. Fra storskalabygging til frislepp*. NIBR/NBI. Oslo
- Hart, R. (1992) Children's Participation: From Tokenism to citizenship. (Unicef)
- Healey, P. (2010): *Making Better Places. The Planning Project in the Twenty-first Century*. Palgrave Macmillian
- Isdahl, B. (2007): *På taket, i gården, i parken. Kvalitetskriterier for uterom i tett by*. Norsk Form, Husbanken. Oslo.

- Jensen, R. (2004): "Hvordan styre areabruk og transpot når "Governance" erstatter "governing"? I Plan nr. 5/2004 s. 4-11
- Knudtzon, L. og Tjerbo, T. (2009): De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge I kommuner og fylker. NIBR rapport 2009:34)
- Kontaktutvalget for Velforeninger i Oslo (2009): Veiledning for velforeninger, naboer og andre som blir berørt av nye reguleringsplaner eller byggesaker. Brosjyre
- Saglie, I.L., Strand, A. og Schmidt, L. (2007): By- og bokvalitet i markedsbasert fortetningspolitikk. Rapport fra et forprosjekt. NIBR notat 2007:105
- Koht, H. (2007): *Grassrota lever. Velforeningenes samfunnsmessige betydning*. HiO rapport 2007:6
- Koht, H. (2009a): "Good Governance in Norway" i Ozoli, J. og Reinhold, I. (2009): *Good Governance for 21. Century Europe*. Zinante Publishers. Riga s. 50-68
- Koht, H. (2009b): "Samspill mellom lokalforvaltning og sivilsamfunn. Tilfellet Nordre Aker i Oslo" i Enjolras, B. og Waldal, R.H. (red.): *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*. Novus forlag. Oslo
- Kyttä, M. Kaaja, M. og Horelli, L. (2004): "An Internet-BAsed Design Game as a Mediator of Childrens Environmental Visions". *Environment and Behavior*. 2004:36:127 SAGE Publications
- Lov av 27. juni 2008 nr. 71 Om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). Cappelen Akademisk forlag 2010. Oslo
- Lungholt et al. (2007): 100 ideer fra Kvarterløft og andre områdebaserte indsater. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. København



- Miljøverndepartementet (2009): *Planlegging etter Plan- og bygningsloven*. T-1476
- Nordahl, G. (2006): *Deciding on development. Collaboration between markets and local governments*. Dr.theses. NTNU 2006:96
- Norsk Form (2009) Barnetråkk Veileder 2010. Registrering av barn og unges arealbruk. Norsk Form
- Ot.prp.nr.32 (2007-2008): Om love om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Plan- og bygningsetaten (2009): Sammenendragsrapport. Tankesmie Oppsal senter og omkringliggende tomter. Rapport 30.09.2009
- Plan- og bygningsetaten, LPO arkitektur og design a.s. og Snøhetta (1998): *Mulighetsskisser*. Holtet
- Oslo kommune (2010): Barn og unges interesser i arealplanleggingen – evaluering og videreføring av barnerepresentantordningen, Byrådssak 254/10, 2010
- Oslo kommune (2008): *Kommuneplan 2008. Oslo mot 2025*
- Rhodes, R. (1996): *The new Governance: governing without government*. *Political Studies* Vol 44, 652-667)
- Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Oslo. Riksrevisjonen
- Saglie, I.L., Strand, A. og Schmidt, L. (2007): *By- og bøkvalitet i markedsbasert fortetningspolitikk. Rapport fra et forprosjekt*. NIBR notat 2007:105
- Schaap, L. (2007): "Closure and Governance", in Sørensen, E. & Torfing (Eds) *Theories and Democratic Network Governance*. London, Palgrave Macmillan
- Schmidt, L. (2007): *For tett? Fortetting, planprosess og bøkvalitet i nye byboligprosjekter*. NIBR rapport 2007:12

- Smith, G. (2009): Democratic innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge University Press.
- Stokke, K.B. et al. (2003): Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand. NIBR/NIVA/HI. Oslo
- Thagaard (2009): Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. Fagbokforlaget. Oslo. 3. utgave (oppr. 1998)
- Wøhni, A. (2007): *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene*. Asplan Viak rapport
- Østerud et al. (2003): Makten og demokratiet : en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Gyldendal akademisk. Oslo

# Vedlegg 1

## Intervjuguide medvirkning

### **Informantens bakgrunn**

- a) Alder/kjønn/utdanning/jobb
- b) Tilknytning til organisasjonen
- c) Forholdet til den aktuelle sak

### **Hvordan vil du beskrive medvirkningsprosessen?**

- d) På hvilken måte har du medvirket (typer medvirkning, typer kontakter osv.)
- e) Hva har fungert bra/ ikke fungert bra?
- f) Når fikk dere høre om planene? – Var det for tidlig/for sent?
- g) Hva slag informasjon fikk dere og hvordan vurderer dere den?
  - Innledningsvis?
  - Underveis?

Hvordan var kommunikasjonen underveis?

- var det åpne møter med diskusjoner?
  - var det brevutveksling?
- h) Hvis møter med flere parter: Ble det laget referater fra slike, og var de adekvate?
  - i) Hvordan har stemningen vært gjennom løpet?

### **Hvordan vil du beskrive resultatet av prosessen?**

- j) Ble dere informert om resultatene?

- k) Hva synes du om resultatet, ble det slik du hadde forestilt deg?
- l) Ble dere hørt? Ble planen endret, på hvilke områder?
- m) Ble planen bedre slik du ser det?
- n) Hvor på skalaen vil du plassere prosessen: Offentlighet (lovens minimumskrav)/informasjon/Diskusjon/Medbestemmelse/Beslutningsrett

**Hvem har vært deltakere i medvirkningsprosessen?**

- o) Hvem er de sentrale aktørene?
- p) Hvem har hatt makt/innflytelse?
- q) Hvem har evt. ikke blitt hørt, men burde vært hørt?

**Hva skal til for å få til en god medvirkningsprosess – forslag til tiltak?**

- r) Bedre informasjon – hva slags?
- s) Skriftlig informasjon, 3D-modeller på nett, åpne møter, tankesmie, interaktiv kommunikasjon, annet?
- t) Tidsfrister
- u) Oppstartmøter

**Har du vært involvert i andre tilsvarende saker, i tilfelle ja, hvordan har den/disse prosessene vært?**

